10

ENCICLOPEDIA IBEROAMERICANA DE FILOSOFÍA

Filosofía política II. Teoría del Estado

Edición de
Alfonso Ruiz Miguel
Elías Díaz

Editorial Trotta
Consejo Superior de Investigaciones Científicas



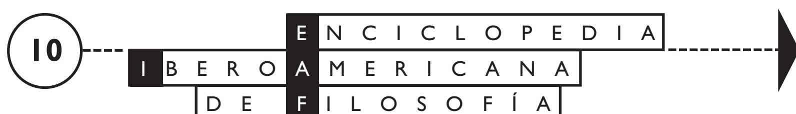
acceso abierto

Filosofía política II.
Teoría del Estado

Filosofía política II.
Teoría del Estado

Edición de
Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel

Editorial Trotta
Consejo Superior de Investigaciones Científicas



Primera edición: 1996
Segunda edición: 2004

Ferraz, 55. 28008 Madrid
Teléfono: 91 543 03 61
Fax: 91 543 14 88
E-mail: editorial@trotta.es
http://www.trotta.es

Departamento de Publicaciones
Vitruvio, 8. 28006 Madrid
Teléfono: 91 561 62 51
Fax: 91 561 48 51
E-mail: publ@orgc.csic.es

Diseño
Joaquín Gallego

ISBN: 978-84-87699-48-1 (Obra completa)
ISBN (edición digital pdf): 978-84-9879-409-0 (vol. 10)

La Enciclopedia IberoAmericana de Filosofía es un proyecto de investigación y edición, puesto en marcha por el Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Madrid), el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Autónoma de México y del Centro de Investigaciones Filosóficas (Buenos Aires), y realizado por filósofos que tienen al español por instrumento lingüístico.

Existe una pujante y emprendedora comunidad filosófica hispanoparlante que carece, sin embargo, de una obra común que orqueste su plural riqueza y contribuya a su desarrollo. No se pretende aquí una enciclopedia de filosofía española sino articular la contribución de la comunidad hispanoparlante a la filosofía, sea mediante el desarrollo cualifiado de temas filosóficos universales, sea desentrañando la modalidad de la recepción e esos temas filosóficos en nuestro ámbito lingüístico.

La voluntad del equipo responsable de integrar a todas las comunidades filosóficas de nuestra área lingüística, buscando no sólo la interdisciplinariedad sino también la internacionalidad en el tratamiento de los temas, nos ha llevado a un modelo específico de obra colectiva. No se trata de un diccionario de conceptos filosóficos ni de una enciclopedia ordenada alfabéticamente sino de una enciclopedia de temas monográficos selectos. La monografía temática permite un estudio diversificado, como diverso es el mundo de los filósofos que escriben en español.

La Enciclopedia IberoAmericana de Filosofía es el resultado editorial de un Proyecto de Investigación financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Cuenta también con la ayuda de la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid.

A la memoria de nuestro querido amigo
Francisco Tomás y Valiente,
coautor de este libro,
asesinado por ETA el 14 de febrero de 1996

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Elías Díaz
Alfonso Ruiz Miguel

La filosofía política —bien sabido es— comprende análisis y reflexiones críticas que pertenecen fundamentalmente al campo de la razón práctica. Es, pues, un sector de la filosofía de la *praxis*, junto a la filosofía moral, jurídica y, en términos más englobantes, la entera filosofía social. Y es verdad que tales reflexiones nunca han estado ausentes en la historia de la filosofía, y así siguen hasta nuestros días, como preocupación por la *polis*, la *civitas*, la *res publica*, los reinos, los imperios..., los Estados, la comunidad internacional, con base siempre en las convivencias y los conflictos sociales.

Apenas ha habido, ni debiera haber, filósofos apolíticos, como tampoco habría que primar (Grecia no lo hacía) al *idiotés*, egoísta y exclusivamente privado, frente al ciudadano participativo y que trabaja por el común. La filosofía política, en conexión con la ciencia, no deja de analizar y formular juicios de hecho; pero desde ahí arriesga asimismo propuestas y argumentaciones sobre juicios de valor. Podría también decirse, aprovechándonos de la conocida dicotomía weberiana, que en cuanto filosofía tiene mucho que ver con la ética de las convicciones, mientras que en cuanto política no puede prescindir de la ética de las responsabilidades. Tal vez la filosofía política, y ahí radica una de sus más grandes dificultades, tenga que saber aunar ambas dimensiones (ética de principios consecuentemente responsable) en cada una de las concretas situaciones históricas y sociales de las que se trate.

En pluralidad de posiciones, tal filosofía política ha producido también en nuestro siglo importantes aportaciones, muestra de su vitalidad hasta hoy mismo: así, y sin entrar en consideraciones españolas y latinoamericanas (de las que precisamente se ocupa más esta *Enciclope-*

dia), a los solos efectos de constatar esa continuidad y permanencia, tendríamos muy a vuela pluma que recordar, en Alemania, desde la Escuela de Francfort hasta Habermas pasando —es un decir— por un Hermann Heller; en Italia, desde Gramsci hasta, sin forzar para nada las relaciones, un Norberto Bobbio; en Francia, por ejemplo, desde Sartre o Camus a un Duverger o un André Gorz, junto a los numerosos colaboradores situados en torno al «Club Jean Molin» o a la revista *L'Homme et la Société*... Todo, menos olvido o falta de trabajo sobre unos u otros campos o temas de la filosofía política.

En el ámbito anglosajón, sin que faltaran positivos impulsos como, entre otros, el de Bertrand Russell, se constata asimismo cómo la filosofía política, a la que hace algunos decenios relevantes cultivadores daban, cuando no por muerta, por putrefactamente decadente en la agotada rumia de su propia historia o de su metateoría, resurge con vigorosa vitalidad en 1971, si se quiere fijar la fecha a través de la emblemática *A Theory of Justice*, de John Rawls. Ese resurgimiento anglosajón, que domina en clave liberal y neocontractualista más de un buen decenio, no sólo se ha mantenido después en las discusiones con esa filosofía de siete vidas (nueve, en el recuento autóctono) que es el utilitarismo, así como, algo más tarde, con esa antigua y resucitada visión que se ha dado en llamar comunitarismo, sino que también ha ido acompañado o secundado por distintas y más o menos parangonables influencias en áreas como la alemana y la latina, incluyendo en ésta a España e Iberoamérica. Es bien verdad, a su vez, la influencia recíproca sobre la filosofía política anglosajona: lástima que a veces les atraiga más, o sólo, un Carl Schmitt que un Hermann Heller, por hablar ahora de estos dos clásicos; o más la débil postmodernidad que la fuerte Ilustración.

Observaciones generales como las anteriores parecen presuponer que cuando tratamos de y sobre filosofía política, nos hallamos ante un terreno común en el que se va desarrollando un juego cuyas reglas responden sin rupturas al acervo de una venerable tradición. La metáfora puede valer —y sólo aproximadamente, como todas las metáforas— con tal de que no se piense en un juego reglamentado a la perfección y que se desarrolla en un campo nítidamente señalizado. Como es sabido, los contornos de la filosofía política son relativamente indefinidos al menos por dos órdenes de razones: de un lado, en lo que afecta sobre todo a la filosofía, junto a las inevitables diferencias de enfoques y métodos con que las distintas reflexiones filosóficas definen y practican la materia, por las discusiones, interrelaciones y hasta confusiones de que es objeto la propia relación entre filosofía política, ciencia política, doctrina (y/o teoría) del Estado y, en fin, historia de las ideas y doctrinas políticas; de otro lado, en el de la política, por su mismo objeto bajo consideración, que —entre su visión como actividad de cuidado colectivo en aras de la felicidad o el bien público y como poder coactivo como medio

para los más insospechados fines— ni es de clara y pacífica conceptualización, ni limita ni puede limitar de forma drástica con otras materias de la filosofía práctica y las ciencias sociales, como la ética, el Derecho, el Estado, la economía o las relaciones internacionales.

Las distinciones clásicas que se han ensayado históricamente a propósito de la filosofía política (metodología/teoría política; concepto/justificación del poder político, etc.) se han tenido en cuenta aquí pero no son con carácter sustantivo las que se han seguido para la elaboración de los dos volúmenes de esta *Enciclopedia*: aquí se ha preferido diferenciar entre, por una parte, las ideas políticas y los movimientos sociales y, por otra parte, la teoría del Estado o, dicho en términos algo más generales, las instituciones jurídico-políticas. Creemos que en modo alguno la distinción resulta carente de utilidad ni de justificación, sobre todo si tiene en cuenta el propósito descriptivo y conceptualmente recopilatorio de una obra de este género. En ese marco, sin renunciar a la necesaria flexibilidad con la que ha de tomarse una distinción de alcance más bien expositivo y didáctico, que no puede esclavizar a la exclusión de este o aquel tema por su referencia más ideológica o doctrinal que estatal o, incluso, institucional (emancipación, ideología...), este volumen —como vemos— se ha orientado preferentemente hacia los temas relacionados con las instituciones políticas básicas (Estado, Constitución, Estado de Derecho, totalitarismo, producción de normas, opinión pública, paz y guerra...) y sus sustratos reales y conceptuales básicos (teoría del Estado, pueblo, sociedad civil, nacionalismo, cambio político...).

En la selección anterior, somos bien conscientes de que no están todos los que son, y no sólo por los varios y bien relevantes especialistas que aquí podrían haber colaborado (algunos de los cuales fueron invitados en su momento y que por unas u otras razones no pudieron participar), sino también —unido en gran parte a lo anterior— por los temas que se habían previsto inicialmente y que al final han concluido lamentablemente por no aparecer. Estamos seguros de que cada lector confeccionará su lista de ausencias, personales y temáticas, que podrán ayudarnos a enriquecer posteriores reediciones de esta *Enciclopedia*.

Pero si no están todos los que son y podrían —y deberían— estar, en cambio podemos decir que sí son todos los que están. Y de esa manera, los temas y autores que finalmente han venido a componer este volumen podrían verse como un reflejo simbólico pero bien representativo de la filosofía política hoy cultivada en España e Iberoamérica, aun dentro de los márgenes relativamente poco delimitados a que antes hemos aludido propios de la filosofía y las ciencias sociales que se ocupan del fenómeno de la política. Los temas que aquí son objeto de consideración, por lo demás, suministran un conjunto de análisis que se ha esforzado por combinar la perspectiva universal a que está necesariamente llamado todo conocimiento que merezca tal nombre, con las tradiciones intelectuales y

los problemas que más preocupación suscitan en el ámbito iberoamericano.

Con todo, el lector de este volumen no encontrará, desde luego, un estudio completo, sistemático y cerrado de filosofía política. El amplio panorama que aquí se esboza se parece más, aun no ajustándose forzadamente a un modelo rígido, a lo que precisamente se pretendía con la vasta serie que compone esta obra y que se configura como su hilo conductor: ofrecer una *Enciclopedia* en la que se propone una selección de algunas voces entre las más relevantes de la materia. Los títulos, el tono, el mismo formato de las distintas colaboraciones dejan a las claras ese propósito inicial, en el que incluso la extensión en páginas ha terminado por ser bastante homogénea, salvo alguna contada excepción que, paradójicamente, es producto de la fidelidad a las limitaciones más bien estrictas que establecimos en nuestra petición originaria y que luego casi ninguno, y nos acusamos los primeros nosotros mismos, hemos logrado obedecer y respetar.

Con todo ello, se ofrecen aquí unos materiales teóricos que nos parecen centrales para un debate actual sobre los principales conceptos básicos de la filosofía política e incluso para su mejor aplicación práctica. En particular, entre las directrices fundamentales que nos marcamos en el diseño del volumen hemos querido que ocupara un lugar prioritario la perspectiva democrática, que ha sido determinante en los procesos reales de maduración política que han empujado y han sucedido a las transiciones a la democracia que en los últimos decenios han vivido tanto España como la mayoría de los países iberoamericanos. Y, precisamente, frente a los reduccionismos «liberistas», el volumen está directamente dedicado y orientado a la consolidación y real perfeccionamiento, en especial en ese ámbito, de la democracia participativa y del conjunto de los derechos civiles, políticos, culturales, económicos y sociales que configuran la sustancia ética del sistema democrático.

TEORÍA DEL ESTADO

Ramón Cotarelo

I. LA TEORÍA

La disciplina de la Teoría del Estado es de origen relativamente reciente, como, de hecho, lo es su objeto de conocimiento. Por cuanto, si bien es cierto que los autores de temas políticos suelen hablar de los Estados medievales, primitivos y hasta prehistóricos, ello no puede entenderse más que como un modo de hablar o una licencia del lenguaje. El Estado, como forma de organización política, esto es, como un territorio comprendido dentro de unas fronteras ciertas (*territorium clausum*), en el que habita un pueblo concebido como conjunto de sujetos de derechos y deberes, sometido a un ordenamiento jurídico-político específico, aparece en Europa a fines del siglo XV y comienzos del XVI. Esta forma de organización política (*lo Stato*, en la expresión seminal de Maquiavelo) se ha ido luego extendiendo a todo el mundo, de modo que puede decirse que hoy es, junto a la familia, la institución humana universal por excelencia, puesto que, aparte de la Antártida, no queda hoy parte alguna del planeta que no esté bajo la soberanía de algún Estado.

Como tal disciplina, la Teoría del Estado comienza a dar sus primeros pasos con la cameralística alemana del siglo XVIII, época en la que esta ciencia comprendía no sólo lo que hoy llamamos Teoría del Estado en sentido propio, sino también la Hacienda Pública, la Economía Política y lo que por entonces se llamaba en la terminología clásica española, Ciencia de la Policía. Se trata, por tanto, de una disciplina sintética que se ocupa de todos los aspectos atingentes al Estado en su primera forma de desarrollo, que es el Estado absolutista. Posteriormente, de ella se irían independizando las distintas subdisciplinas, una de las cuales habría de ser la Teoría del Estado.

En este camino de independización, el paso siguiente que daría la Teoría del Estado sería el de aparecer unida a la gran expansión que experimentó la iuspublicística alemana del siglo XIX. Es entonces cuando, en el proceso por instituir en Alemania un Estado de Derecho, surge, como saber autónomo, la Teoría General del Estado (*Allgemeine Staatslehre*) con unos vínculos casi exclusivamente jurídicos.

Posteriormente, durante la crisis del Estado liberal, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, para dar paso a la formación del Estado democrático, la Teoría del Estado se abrió también a las consideraciones sociológicas, en la obra de Hermann Heller o Leon Duguit.

En la actualidad, la Teoría del Estado se nos aparece como un campo de conocimiento en el que laboran dos enfoques distintos, si bien complementarios que, utilizando metodologías diferentes, tienen como misión dar cuenta del mismo objeto de conocimiento. Un enfoque, que utiliza una metodología netamente normativo-jurídica, es el del Derecho constitucional; el otro, que hace uso de una metodología empírico-sociológica, por razones distintas, es el de la Ciencia Política. Ambos enfoques han sufrido, la crítica de que al concentrarse en las exigencias metodológicas que ellos mismos plantean, en último término escamotean el verdadero objeto de conocimiento. Así, se dice del Derecho constitucional que, por el hecho de concentrarse en la cuestión de la personalidad jurídica del Estado, pierde de vista la realidad práctica de su objeto. El Estado desaparece detrás de su producto, el ordenamiento jurídico-político, que es estudiado en un terreno puramente normativo-formal. Así se percibe en la obra de los más importantes constitucionalistas contemporáneos (Biscaretti di Ruffia, Mortati, Stevens, Mauz, Hesse, etc.) De la Ciencia Política, por el contrario, se dice que, al concentrarse exclusivamente en la realidad fáctica de la acción del Estado, pierde de vista aquel carácter normativo que le es consustancial y, en consecuencia, se queda en la consideración de los meros epifenómenos, lo cual se advierte al comprobar cómo la politología contemporánea ha sustituido el concepto de Estado por el de «Sistema Político», dentro del cual el Estado no es más que uno de los elementos que se han de tener en cuenta (Easton, Almond, Verba, Apter, etc.). Este enfoque se lleva a su paroxismo en las últimas corrientes de la Ciencia Política, tributarias de la teoría de la decisión racional que, al concebir este sistema político con las pautas cognitivas de los fenómenos mercantiles, también tiende a minorar el carácter central del Estado (Buchanan, Tullock, Wagner, etc.).

II. EL OBJETO

El objeto Estado es, desde luego, una realidad controvertida y multívoca que admite numerosos y distintos enfoques para su estudio. A los efectos

de considerarlo con el debido detenimiento, conviene referirse a los dos momentos cruciales en su estudio: su origen y su evolución.

1. *El origen del Estado*

Un examen de las distintas teorías que pretenden dar cuenta de la aparición del Estado es tan ilustrativo del fenómeno en sí como de las diversas explicaciones que sobre él se han ofrecido.

Desde el punto de vista de la filosofía hegeliana, en el Estado cristaliza el último momento de la evolución del espíritu. El Estado es la manifestación de la eticidad absoluta y, en esta su dimensión moral, es el núcleo sobre el que se articula la plena emancipación humana. El ser humano aparece relacionado con el Estado en su condición más abstracta posible: como ciudadano y, a su vez, el Estado, administrado por una clase sin intereses específicos, esto es, con intereses universales, la burocracia, se convierte en el garante de la emancipación humana.

Como réplica a esta concepción hegeliana, considerada excesivamente optimista, una escuela que pretende ser más realista tiende a ver en el Estado no más que el producto histórico de la violencia y del derecho de conquista (Oppenheim). El Derecho que el Estado pretende establecer está en verdad fundamentado, a su vez, en una injusticia. De esta concepción, que niega la dimensión moral del Estado, surgirían posteriormente las elaboraciones geopolíticas, a las que se acusaría de justificar las pretensiones expansionistas europeas del siglo XIX y, más concretamente, las alemanas del siglo XX.

Una variante específica de la teoría del origen violento del Estado es la concepción marxista. La cuestión de si existe o no una verdadera teoría marxista del Estado fue objeto de intenso debate en los años setenta, sin que quedara clara en modo alguno. Desde una perspectiva ortodoxa era evidente que tal teoría existía por cuanto el marxismo pretendía ser un saber omnicomprensivo, que daba respuesta a todas las cuestiones, incluida, cómo no, la de una teoría del Estado. Desde una perspectiva también pura de la disciplina, era no menos evidente que el marxismo no contenía tal teoría del Estado, puesto que se limitaba a hacer algunos enunciados generales, pero no proseguía después con posteriores análisis o tipologías, ni estaba interesado en desarrollar vías de conocimiento del Estado como tal, ya que la idea de que el Estado era una mera superestructura que estaba condenada a desaparecer (y a relativamente corto plazo) en función de las leyes ineluctables de la historia, quitaba todo interés a tal empeño intelectual. No obstante, aunque no haya habido una verdadera teoría marxista del Estado, es cierto que el marxismo ha sido una ideología de extraordinaria importancia en el siglo XX (mucha mayor que las concepciones geopolíticas) y que, como tal, aportaba una explicación al origen del Estado en el marco de su idea de la historia

como campo y decurso de la lucha de clases. El Estado no es para el marxismo más que el utensilio de que se valen las clases dominantes para mantener supeditadas a las otras.

Por último, en un terreno más académico, Stein Rokkan ha elaborado una teoría del origen del Estado como fenómeno histórico concreto, no desde una perspectiva metafísica o meramente normativa, que pretende dar cuenta de la formación de los Estados nacionales europeos en los comienzos de la Edad Moderna. De acuerdo con Rokkan, los Estados europeos son las organizaciones políticas que han surgido del modo diverso en que las distintas sociedades del continente han resuelto los cuatro *cleavages* que suponen retos en la evolución social, esto es: *a*) el *cleavage* entre el centro y la periferia; *b*) entre la ciudad y el campo; *c*) entre la Iglesia y el Estado; *d*) entre el capital y el trabajo.

2. *La evolución del Estado*

Al margen de las concepciones teóricas acerca del origen del Estado, esta forma política ha conocido una evolución desde el siglo XVI que permite hablar de cuatro formas de Estado: *a*) el Estado absolutista, *b*) el Estado liberal, *c*) el Estado democrático y *d*) el Estado social y democrático de Derecho.

a) El Estado absolutista

Con el Estado absolutista comienza la Edad Moderna y se clausura el largo ciclo de lo que Hegel llamó la «poliarquía medieval». Se trata de entes territoriales, sometidos a la autoridad única de un monarca absoluto. Estos Estados son posibles merced a la conjunción de una serie de factores materiales y espirituales que permitieron la institucionalización de esa autoridad única : la aparición de la imprenta, la recuperación (ya desde el siglo XIII) del Derecho romano y el auge de las universidades, posibilitaron la aparición de una clase de legistas que, aparte de ser un medio para el ennoblecimiento de las clases bajas, en concreto de la burguesía, constituyó el reservorio del que se sirvieron los monarcas absolutos para constituir una burocracia a su servicio, la cual, a su vez, echó los cimientos de una Hacienda Pública. Las Haciendas Públicas (de ahí que la Cameralística, en un principio, contuviera una teoría de la Hacienda Pública) garantizaron la posibilidad de constituir ejércitos permanentes, pues ya no era necesario que éstos vivieran del pillaje sobre el terreno, sino que aquella Hacienda era la fuente de la soldada, de donde los soldados derivan su nombre. La conjunción de los ejércitos permanentes con la aparición de las armas de fuego cambió totalmente el concepto hasta entonces prevalente de guerra y dio a los monarcas absolutos una superioridad neta sobre la nobleza feudal, de la que se valieron para

unificar sus territorios y someterlos a un solo derecho y a una sola justicia (la justicia del Rey frente a la justicia señorial), los que eran administrados por una clase de jueces que ahora eran entendidos como funcionarios de la corona.

Esta unificación y homologación de los territorios se aplicó también al campo de las relaciones económicas y, aunque las monarquías absolutistas mantuvieron en buena medida la estructura gremial de la producción, también tendieron a la unificación de los sistemas impositivos y abolieron una gran cantidad de aduanas interiores, puesto que ahora las aduanas eran una cuestión de fronteras. De esta forma, dichos Estados absolutistas generaron los primeros mercados únicos interiores y contribuyeron decisivamente a la prosperidad de sus sociedades y a la aparición de unas sólidas clases medias. La doctrina económica imperante en el Estado absolutista es el mercantilismo que, si bien parte del principio de que la riqueza de las naciones es equivalente a la cantidad de metales preciosos que éstas puedan acaparar, indirectamente contribuiría a fomentar en gran medida la actividad comercial que, de acuerdo con la posterior teoría económica clásica, es la verdadera fuente de la riqueza de las naciones.

En el campo jurídico-político, el Estado absolutista es la primera manifestación del *territorium clausum*, dentro del cual el monarca posee el monopolio de la violencia. Dicho monopolio se pone al servicio del derecho y la justicia administrados en nombre del Rey, como se ha dicho; pero el rasgo esencial de este fenómeno y lo que caracteriza a esta forma de Estado como absolutista, para distinguirla de todas las demás que vendrán a continuación y que, aunque lleven nombres distintos, son variantes del Estado de Derecho, es la circunstancia de que el Monarca, al ser soberano, está por encima del derecho que él mismo crea. El monarca absoluto es *legibus solutus*, una fórmula feliz que está en la base de la moderna concepción de la soberanía y cuya última manifestación, como postrer estadio de desarrollo del Estado absolutista, sería el despotismo ilustrado, con su famosa expresión de «todo para el pueblo, pero sin el pueblo».

b) El Estado liberal

A diferencia del Estado absolutista, el Estado liberal y las otras dos formas más arriba citadas, el Estado democrático y el Estado social y democrático de Derecho, son en realidad variantes del Estado de Derecho. Hasta hace poco tiempo existía entre los autores la tendencia a restringir el estudio del Estado de Derecho, surgido en el siglo XIX como reacción de la burguesía contra el Estado absolutista, a la forma del Estado parlamentario liberal del siglo XIX, con lo que podría deducirse, implícitamente, que las otras formas evolutivas del Estado no lo eran cuando, pre-

cisamente, esa condición de Estado de Derecho es lo que las une a las tres y lo que las diferencia de las otras dos formas de Estado que se han dado también en Europa —y no sólo en Europa— durante el siglo XX: el Estado fascista y el Estado comunista, ninguno de los cuales era Estado de Derecho.

El Estado liberal, en cuanto, como se ha dicho, reacción de la burguesía al Estado absolutista, descansa sobre dos principios fáctico-normativos que lo caracterizan tanto de un modo positivo como negativo en cuanto respuesta al Estado despótico: la Constitución y las declaraciones de derechos del individuo. En ambos casos se trata de límites impuestos al poder de la autoridad, al poder del soberano, que ya no puede ser *legibus solutus* por cuanto, a los límites que ya le imponía la misma doctrina política absolutista (las leyes viejas del Reino, los pactos, la ley divina), se le añaden ahora otros dos: primero, una norma superior o norma de normas, preexistente, la Constitución, a la que se tiene que ajustar toda la actividad del soberano en cuanto legislador; segundo, el reconocimiento expreso de los derechos del individuo que, al ser admitidos (ya desde Locke) como anteriores al Estado, son ilegislables y, por lo tanto, inviolables.

El Estado liberal, en cuanto articulación territorial, respeta los principios sentados por el Estado absolutista e, incluso, los prolonga al continuar con la dinámica expansionista de aquél, que le llevó a constituir los imperios europeos del siglo XIX. En cuanto a la articulación jurídico-política, sigue reservando a los poderes públicos el monopolio de la violencia. Pero como ésta se ejerce ahora con arreglo a derecho, aquel monopolio se constituye en monopolio «legítimo» y pasa a ser considerado como el elemento definitorio del Estado en la conocida terminología weberiana. En cuanto a la articulación económica, el Estado liberal se articula según los principios del liberalismo económico de la teoría económica clásica de la llamada Escuela de Manchester, con la inspiración fundamental de Adam Smith. Desde esta perspectiva, la riqueza de las naciones reside en la capacidad para competir en el comercio mundial y la función que corresponde a las autoridades en la actividad económica es la que se contiene en la famosa expresión «laissez faire, laissez passer», cuya articulación formal es la teoría del llamado «Estado gendarme» o «Estado policía», también conocido como «Estado mínimo», esto es, un Estado que se abstiene de toda intervención en el proceso productivo y cuyas únicas actividades se reducen a mantener el orden público, garantizar la defensa y realizar las obras públicas necesarias para la producción.

c) El Estado democrático

En el proceso de desarrollo del Estado liberal, ocupa un lugar especialmente señalado la evolución de la doctrina y la práctica de los derechos

individuales. Aunque es cierto que el Estado liberal considera al ser humano en aquella condición abstracta que antes se señalaba al hablar de Hegel, esto es, como ciudadano, como sujeto de derechos y deberes, no cumplía, sin embargo, con la exigencia más elemental de toda consideración abstracta y universal, que es la de la igualdad de sus unidades. Aquellas declaraciones de derechos proclamaban la igualdad de los seres humanos ante la ley. Gran parte de la crítica posterior señaló, con razón, que se trataba de una igualdad puramente formal que ocultaba desigualdades reales. Sin embargo no se ha señalado con tanta insistencia el hecho, mucho más grave, de que ni siquiera fuera una verdadera igualdad formal. Cosa que se ve claramente en las leyes electorales de todos los países liberales en el siglo XIX: no todas las personas son iguales ante la ley electoral. Siendo, sin embargo, que dicha ley es la manifestación normativa del ejercicio de un derecho individual fundamental: el derecho de sufragio. Los Estados liberales convivieron todos con unas u otras formas de sufragio censitario, que negaba un derecho fundamental a sectores más o menos numerosos del pueblo. En consecuencia, el Estado liberal era un Estado de Derecho pero, al no respetar el principio de igualdad, no era un Estado democrático. Por este motivo, el Estado liberal de fines del siglo XIX y principios del XX, al desembocar en la universalización real del derecho de sufragio, acabó convertido en Estado democrático.

Desde el punto de vista territorial, también el Estado democrático, al igual que los dos anteriores, es un Estado nacional que se atiene a los principios de la soberanía interior y exterior. Desde la perspectiva jurídico-política, el Estado democrático conoce dos variantes fundamentales con respecto al liberal: por la primera, al imperar el mandato de la igualdad, las decisiones pasan a adoptarse por el principio de la mayoría; por la segunda, al ser el sufragio universal, el cambio institucional más acusado que se produce es el que Max Weber ha llamado «la parlamentarización de los Gobiernos», dicho en otros términos, se asienta el principio de la responsabilidad política de los Gobiernos ante los Parlamentos. Desde el punto de vista de las concepciones económicas dominantes, el hecho de que, paralelamente a la universalización del sufragio, se universalizara el impuesto sobre la renta y se admitiera el derecho de representación de las clases trabajadoras y humildes en general, provocó una mayor actividad intervencionista del Estado, que vino favorecida por tres elementos concomitantes: los desajustes sociales producidos por los rápidos procesos de industrialización y modernización de las sociedades y, como respuestas, el auge del movimiento socialista por un lado y la elaboración de la doctrina social de la Iglesia por el otro. Esta incrementada actividad intervencionista acabaría conduciendo al Estado democrático (que también era liberal) a la última, contemporánea, forma de Estado.

3. *El Estado social y democrático de Derecho*

En aquella evolución de la teoría y la práctica de los derechos individuales, tras la revisión que impuso al catálogo tradicional liberal la naciente mentalidad demócrata igualitaria con los nuevos derechos políticos, se desarrollaría una nueva mentalidad crítica que trataría de demostrar cómo, a pesar de todo, en tanto existieran las desigualdades económicas y sociales, ni siquiera la efectiva igualdad política lograda por el pensamiento democrático sería suficiente para conseguir órdenes político-sociales racionales y justos. Son los llamados «derechos económicos y sociales» o derechos de la tercera generación. La convicción profunda aquí es que la verdadera igualdad sólo puede ser económica y social. Para conseguirla se vuelve, en cierto modo, a la concepción hegeliana de la misión moral del Estado y, replanteando la concepción liberal del «Estado mínimo», se solicita una directa intervención de las autoridades públicas en el proceso productivo y, sobre todo, en el distributivo, con fines de garantizar una redistribución más equitativa de la renta.

Desde el punto de vista territorial, el Estado social y democrático de Derecho no cuestiona los supuestos de soberanía comunes a todas las formas del Estado de Derecho; aunque sí tiene una mayor proclividad a integrarse en organizaciones supranacionales y a ceder parcelas de soberanía, en parte rindiéndose a la evidencia de la internacionalización de los flujos económicos y, en parte, por convicciones jurídico-morales acerca del valor supranacional de los derechos fundamentales. Desde el punto de vista jurídico-político, son dos las innovaciones que esta forma del Estado ha aportado sobre los moldes anteriores del Estado liberal y el Estado democrático. En concreto, el carácter abierto y progresista de las organizaciones constitucionales, a través de las correspondientes cláusulas transformadoras de los órdenes jurídico-políticos estatales, y el llamado parlamentarismo racionalizado, mediante el cual se trata de cohonestar el principio de responsabilidad política de los Gobiernos ante los Parlamentos con el de la estabilidad política de los Estados. Desde el punto de vista económico, esta forma de Estado coincide con el llamado «Estado del bienestar». Se entiende que es una forma de Estado básicamente intervencionista, que no actúa de acuerdo con los postulados de la teoría económica liberal clásica, sino con arreglo a la revisión keynesiana, que postula dicha intervención del Estado en el ciclo económico con el fin de garantizar tres aspectos necesarios para la prosperidad de las sociedades capitalistas: el equilibrio económico (neutralización de las crisis), el pleno empleo y, como consecuencia, el crecimiento sostenido. La reciente y prolongada crisis del Estado del bienestar se debe, en buena parte, al hecho de que, a su vez, la crisis económica no se ha podido abordar con el instrumental keynesiano convencional.

III. EL ESTADO EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

Dos hechos, típicos de nuestra época, han sido determinantes en la configuración del Estado contemporáneo y en el juicio que nos merece: de un lado, el hundimiento del comunismo y la consiguiente crisis del socialismo y, de otro, la transnacionalización de la economía.

El efecto del hundimiento del comunismo y la consiguiente crisis del socialismo ha sido el debate sobre las dimensiones del Estado. La crítica conservadora a los excesos del Estado del bienestar, sumada al hecho de que la crisis económica haya hecho imperativas determinadas medidas restrictivas de tales excesos, ha dado como resultado que de nuevo resulte atractiva la apuesta por el Estado mínimo. El Estado en la mentalidad contemporánea debe reducir su actividad en algunos campos. Por ejemplo, en el económico. Así, mientras se mantiene el criterio de que debe haber una intervención estatal en las condiciones del mercado con objetivos de coyuntura, se considera, en cambio, peligroso y contraproducente la existencia de sectores públicos de la economía. De hecho, estos sectores públicos, por ser generalmente deficitarios, han sido culpables en gran medida de los déficit de los Estados del bienestar. Éstos se han mantenido, sobre todo, en el aspecto de las prestaciones sociales. La diferencia es que el Estado sabe ya que su financiación es un asunto exclusivamente fiscal y ha abandonado las ilusorias esperanzas de conseguir un sistema de autofinanciación a través del sector público.

El efecto de las transnacionalización de la economía ha sido la pérdida de soberanía de los Estados. Tanto el fenómeno de la regionalización estatal como el de la integración económica y política de los Estados son la respuesta a aquel proceso. Las decisiones económicas traspasan las fronteras y, en muchos casos, influyen de modo tan decisivo sobre las variables del cálculo económico, desde los tipos de interés hasta la tasa de inversión, que convierten en absurda la idea de formular una política económica. Si este fenómeno lleva a un debilitamiento y posterior desaparición del Estado o a un reagrupamiento entre Estados preexistentes, es algo que sólo podrá decir el tiempo.

ESTADO MODERNO

Ignacio Sotelo

En esta breve visión panorámica del Estado, no lo entendemos, de la forma más amplia, como la organización política que, con carácter permanente, diferencia a los que mandan de los que obedecen, es decir, como una estructura genérica de dominación (*dominium*) [1] de unos seres humanos por otros, con el fin de ordenar y potenciar la vida común de sociedades sedentarias, que por lo menos se remonta a casi cinco milenios (Herzog, 1988). Tampoco ha de identificarse con la *polis*, la forma política que surge en la Antigüedad griega a partir de la organización social y política de la *gens*, pese a provenir de esta experiencia la primera reflexión filósofica sobre su naturaleza. El Estado coincidiría así con la aparición de la propiedad privada y la diferenciación social en clases [2], y en este sentido, se habla del Estado griego o del Estado islámico. Diferenciar, sin embargo, el Estado premoderno del que surge con la *modernidad* resulta imprescindible para entender, no sólo realidades distintas, sino sobre todo los supuestos teóricos, tan diferentes, que les dan sentido.

En lo que sigue, la referencia al Estado se hace siempre en un sentido restringido, entendiendo por tal la forma particular de organización política que surge con la última *modernidad*. Por consiguiente, estimo equivalentes los términos *Estado* y *Estado moderno*. Así entendido, el Estado no tendría una antigüedad superior a los tres siglos, a la vez que se revela un elemento definitorio de la cultura europea. Queda así acotado

1. El concepto corresponde al de *Herrschaft*, con la misma raíz, en latín *dominus*, en alemán *Herr*.

2. El libro más conocido es el de Friedrich Engels, *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats*, 1884, que reelabora, desde el materialismo histórico, el de Lewis H. Morgan, *Ancient Society, or Researches in the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization*, London, 1877.

el concepto de Estado que manejamos, tanto en el tiempo —se refiere a una realidad existente en los últimos siglos— como en la cultura en la que surge y se desarrolla, la europea.

El Estado es tanto una *idea* como una *realidad política*. Una y otra se han influido mutuamente en su despliegue histórico. En una síntesis filosófica, como la que aquí se ofrece, ha de predominar la exposición de las ideas sobre la descripción de las instituciones establecidas, lo pensado sobre lo realizado. Lo ideal hubiera sido contrastar reflexión con experiencia, pero ello hubiera exigido un espacio mucho mayor. En la brevedad requerida cabe tan sólo trazar un esbozo de las ideas claves que han ido configurando la noción *moderna* de Estado.

I. ESTADO Y MODERNIDAD

Según una tradición que se inicia a finales del XIX en Alemania y cuyo eximio representante es Max Weber, el Estado se habría desarrollado junto con la modernidad capitalista. La idea del Estado que surge en la Italia de finales del siglo XV coincidiría en el tiempo con la que configura el «espíritu del capitalismo», y con los primeros escarceos de lo que luego va a constituir la gran revolución de la modernidad, la ciencia físico-natural. La ciencia moderna, con su correspondiente desarrollo tecnológico, el capitalismo, desde el mercantil al industrial, y el Estado, desde la Monarquía absoluta al Estado democrático, forman el trípode sobre el que se asienta la modernidad.

El concepto de Estado, de Estado moderno, para colocar albarda sobre albarda, reposa sobre el tan traído y llevado de «modernidad». La noción de Estado, para ser inteligible en este contexto, necesita de la de modernidad. Con el fin de explicitar esta última, conviene recordar algo tan lejano que ya está casi por completo olvidado: el adjetivo *modernus*, que se deriva de *modus*, como *hodiernus* de *hodie*, y que no conoce el latín clásico —empieza a emplearse a partir del siglo IV d.C.—, hace referencia, como es bien sabido, a lo actual, a lo propio de los días que vivimos, como diferente de lo que ayer fue. Jorge Luis Borges, con el prurito de distanciarse, ha definido la *modernidad* con toda precisión y contundencia en su sentido originario: «Me creo libre de toda superstición de modernidad, de cualquier ilusión de que ayer difiera íntimamente de hoy o diferirá de mañana» (Borges, 1985, 11). Pues bien, la modernidad consiste en pensar que el ayer difiere radicalmente del hoy y que el mañana de ningún modo será igual al hoy. La historia se concibe como una marcha continua desde un origen a un fin, ambos conocidos en sus líneas generales.

El adjetivo «moderno» surge, justamente, cuando se considera indispensable marcar diferencias sustantivas entre el ayer y el hoy. El que sea

necesario subrayar el presente con un vocablo nuevo supone que se lo percibe como algo radicalmente distinto de lo anterior, que toma con ello el cariz de lo ya superado. La aparición de este neologismo implica la conciencia de una ruptura en la continuidad histórica: lo que fue ya no es; se viven «tiempos nuevos». Una experiencia tan profunda de ruptura, de discontinuidad, está ligada, ni qué decir tiene, a la expansión del cristianismo en el corazón mismo del mundo antiguo. La irrupción del cristianismo en el Imperio Romano termina por imponer a partir del siglo IV d.C. la distinción entre los antiguos, *veteres*, que se adscriben al mundo pagano, y los modernos, *moderni*, que se inscriben en el mundo cristiano.

Importa dejar constancia de algo ya olvidado, por patente y fundamental que resulte: la *identidad originaria de moderno y cristiano*. La primera modernidad, médula de todas las ulteriores, la inicia el cristianismo. De alguna forma, las distintas modernidades —la carolingia; la que se produce en el siglo XIII con la recepción del derecho romano y la filosofía aristotélica, que impulsa la entonces fundada universidad; la modernidad renacentista de los siglos XV y XVI; e incluso la modernidad ilustrada del siglo XVIII, que alimenta a Europa hasta la crisis contemporánea de la modernidad— tienen que ver directamente con el cristianismo y sus variadas expresiones —cristianismo oriental (ortodoxo) frente al romano; catolicismo barroco frente a protestantismo, más o menos puritano—, así como, indirectamente, con las distintas formas de secularización. Del mismo modo que los cristianismos son varios, diversas también son las formas de secularización que están en la base de los distintos procesos de modernización.

Dada la conexión original entre cristianismo y modernidad, de ser cierto el pronóstico ilustrado de que el cristianismo se hallaría en una fase terminal, ello supondría el fin definitivo de la modernidad, que quedaría transformada en un mito que, como los demás, hunde sus raíces en un pasado con el que ya se han roto todas las amarras. Se explica que en una época en la que la modernidad va perdiendo su consistencia real y poco a poco queda reducida a mito, el Estado, uno de sus productos más característicos, adquiera el mismo *status*. No en vano el fascismo de los años treinta llevó la mitificación del Estado a su último extremo (Cassirer, 1949).

La modernidad surge con la ruptura cristiana del mundo antiguo; el Estado es un producto mucho más tardío que engarza con la cuarta modernidad, la renacentista. Entre el la Antigüedad grecolatina y la modernidad europea, hay un ciclo histórico intermedio, con caracteres propios, que los humanistas renacentistas llamaron *medium aevum*, Edad Media, pero que los coetáneos conocieron bajo la denominación de *christianitas*. A la modernidad renacentista precede la *cristiandad* y en ella se forjan los que acabarán siendo sus elementos fundamentales, incluidos los que van a posibilitar el nacimiento del Estado. Más que Edad Media,

habría que denominarla Edad de los Orígenes, pues de ella manan las fuentes que van a constituir la última modernidad.

II. ANTECEDENTES DEL ESTADO EN LA CRISTIANDAD

Ya en el siglo IX encontramos el concepto de «cristiandad» en el sentido de marcar límites y diferencias con el mundo islámico (*Defensio christianitatis*). A finales del siglo XIV, el cristianismo se ha extendido por toda la geografía de Europa hasta conquistar el último reducto pagano, Lituania, cercada hasta su conversión en 1386, entre el cristianismo latino de Polonia y el ortodoxo de Rusia. A partir del siglo XIII y sobre todo en el XIV, el término griego de Europa empieza a reemplazar poco a poco al de cristiandad en su significación política. Quedan así marcados los límites cronológicos de la cristiandad: desde la desmembración del Imperio carolingio, en el siglo IX hasta el XIV, en el que Europa aparece estructurada en reinos que han alcanzado su independencia política, aunque pueda rastrearse esta noción hasta el XVII. Dentro de este ciclo histórico, que precede al propiamente europeo, se configuran los factores que van a dar nacimiento al Estado moderno entre finales del XV, primera mitad del XVI.

Habrá que enumerarlos, aunque sea de una manera harto esquemática. El desmoronamiento del Imperio romano, a partir del siglo V, por la presión de los pueblos germánicos y más tarde, a partir del VII, en virtud de la expansión islámica, desplaza el centro de gravedad del Mediterráneo al Atlántico, a la vez que potencia formas pre-estatales de dependencias y vínculos personales entre los que ofrecen y los que necesitan protección. La dispersión y disparidad de las relaciones personales que constituyen la *sociedad feudal* configuran el trasfondo social desde el que se van organizando las nuevas formas políticas que se oponen a esta pulverización del poder político.

Para explicar el surgimiento del Estado moderno es preciso tener en cuenta tanto la dinámica política que pone en cuestión las relaciones feudales, como el fracaso sucesivo de las construcciones con ambición universal que representan el Papado y el Imperio. Ambas instituciones, entre sí interdependientes, actúan sobre una sociedad que, después de las grandes migraciones que anteceden y suceden a la caída del Imperio romano, ha conseguido estabilizarse tanto territorial como socialmente. Para la aparición del Estado, de cualquier Estado, y no sólo del moderno, es preciso que se vayan conjuntando los que se reconocen como sus tres elementos básicos —población, territorio y un poder político propio—, es decir, la fijación de la población en un territorio sobre la que se puedan asentar instituciones duraderas que superen el ámbito privado-familiar y vayan esbozando uno *público*.

El *ordo christianus* se levanta sobre la distinción de dos *sociedades perfectas*: una espiritual, la Iglesia, a la cabeza de la cual se halla el Papa, y otra temporal, el Imperio. La primera se basa en la revelación evangélica, y la segunda, en la tradición todavía no extinta del Imperio romano, que se considera modelo definitivo de cualquier forma de organización política. Ambas tienen su centro en Roma y ambas ponen énfasis en su universalidad. La distinción entre el poder espiritual, Papado, y el poder temporal, Imperio, la diarquía *ecclesia/imperium*, constituye uno de los elementos distintivos de la cultura europea —el mundo islámico la desconoce— que ha permitido su peculiar evolución. Por lo pronto, la distinción entre el poder espiritual y el poder temporal posibilita el proceso de secularización que va a caracterizar a la Europa moderna, del que va surgir el Estado como uno de sus principales productos.

El que pretenda conocer sus orígenes tendrá que seguir de cerca el litigio del poder papal con el imperial, querella de la que, al final, salió beneficiado el tercero en discordia, la institución monárquica, a partir de la cual se configura el Estado moderno. Desde del siglo XI, la institución real va creando paulatinamente un ámbito propio de autonomía entre la sociedad feudal y los poderes con vocación universal, la Iglesia y el Imperio. La función específica del rey es mantener la paz por medio de la acción de la justicia. El embrión monárquico de lo que luego será el Estado consiste en un sistema de deberes y derechos que se vinculan a la persona del rey, la que, en virtud de ellos, queda en relación con el conjunto de sus vasallos, sean cuales fueren la posición y el *status* que ocupen en la sociedad. De un lado, el Rey, y de otro, el conjunto de los vasallos —«del rey abajo, ninguno»—, duplicación que justamente posibilita que, ante el monarca, se perciba a la sociedad como un todo. Obsérvese que el Estado, desde su origen y como uno de sus rasgos esenciales, lleva en su seno una capacidad universal de igualación social: todos, sea cual fuere la posición y el rango en la sociedad, ante el Estado son iguales.

El poder imperial no pudo afianzarse frente al papal y declina ante la consolidación de la institución real, cada vez más fuerte y autónoma en su territorio. El poder papal, ya muy debilitado desde el cisma de Avignon, recibe con la reforma luterana el golpe definitivo. La idea de cristiandad deja paso a una de Europa, que en el siglo XV se vive ya como una comunidad de pueblos, con organizaciones políticas propias, que mantiene unida una misma religión y una misma espiritualidad. Acabado el ciclo de la cristiandad, comienza el propiamente europeo, en el que el viejo continente se constituye como una diversidad de pueblos que forman entidades políticas diferenciadas, pero sintiéndose parte de una misma tradición a la que llama Europa, término que no se agota en su sentido geográfico, sino que incluye ya uno histórico-cultural [3].

3. Para el concepto de «cristiandad» y el concepto de «Europa» que luego lo sustituye, Hay, 1957.

III. EL BINOMIO ESTADO-UTOPÍA

La aparición del concepto de Estado —primero en italiano, *lo stato*— supone, frente a la tradición que viene del mundo clásico y que pervive en la Edad Media, que se defina en relación con el concepto de sociedad, o si se quiere, *sociedad civil*, para utilizar la categoría que se impone en el pensamiento inglés del siglo XVII. El Estado, en contraste con la sociedad, que resulta el concepto complementario imprescindible, se define, en primer lugar, como el soporte neto del poder. Su aparición ha supuesto la confluencia de dos procesos, uno de concentración del poder, que lo erradica de la sociedad y lo condensa en el Estado, y otro de secularización, por el que este poder estatal se mantiene al margen de cualquier principio moral o teológico.

El poder que caracteriza al Estado —*summa potestas*— es así un poder absoluto —*ab-solutus* quiere decir disuelto, desatado, desprendido—. Desprendido, por un lado, de la sociedad, (concepto que es preciso introducir para recoger todo lo que queda), cuando se le ha arrebatado cualquier forma de dominación y de señorío; y, por otro, desprendido de cualquier otro poder temporal o espiritual. El poder absoluto que define al Estado —Bodino lo llamó *soberanía*— no conoce límites que provengan de la sociedad o del ámbito espiritual que cultivan la teología y la filosofía. En consecuencia, el estudio del Estado, a diferencia de la reflexión sobre la *polis*, no es ya objeto de la «filosofía práctica», cuyo rasgo definitorio había sido vincular, a la manera socrática, la ética con la política, sino de la llamada «filosofía social», que se caracteriza —precisamente—, tanto por marcar un ámbito propio para la sociedad y otro para el Estado, como por analizar las relaciones entre ambas esferas. La «filosofía social», que surge en la Inglaterra del siglo XVII, culmina así en la distinción kantiana entre «legalidad» y «moralidad» como dos ámbitos diferentes, distinción que constituye uno de los rasgos esenciales del Estado moderno, con lo que su estudio queda fuera de la «filosofía práctica», que había desarrollado la Grecia clásica.

El contrapunto Estado-Sociedad puede seguirse en los orígenes mismos del pensamiento político de la modernidad en dos pensadores políticos coetáneos, Nicolás Maquiavelo y Tomás Moro. Maquiavelo centra su mirada en el *Estado*, desprendido por completo de la sociedad, como poder puro, y se pregunta por las técnicas propias para alcanzarlo y, si se detenta su poder, para conservarlo y ampliarlo. En Maquiavelo encontramos un saber universal sobre el poder, así como una intención política: poner este saber al servicio del surgimiento de un Estado italiano, tarea que no reputa hacedera en las condiciones de su tiempo, pero que deja diseñada, en sus postulados teóricos, para el futuro.

El canciller inglés, en cambio, se fija en la *sociedad* y se pregunta por las condiciones que ésta debe ofrecer para que reine la justicia, plantea-

miento clásico que, sin embargo, conlleva un momento de ruptura original, al crear un concepto y un género, el de *utopía*, que va a resultar otro de los ejes del pensamiento político de la modernidad.

El incrédulo Maquiavelo y el creyente Tomás Moro coinciden en un mismo punto de partida: los valores cristianos brillan por su ausencia en la sociedad que les ha tocado vivir. De esta misma experiencia, el florentino y el inglés sacan conclusiones polarmente opuestas. Si la sociedad nada tiene de cristiana, argumenta Maquiavelo, al margen de sus condicionamientos religiosos, cabe un saber político que se haga cargo del verdadero comportamiento, tanto de los poderosos como de los pueblos sometidos. Existiría una «naturaleza humana» inmutable a la que se puede atribuir determinados comportamientos privados y públicos, más allá de las creencias religiosas de cada época. La religión, en vez de ser el fundamento último de la moral y de la política —supuesto medieval—, se reinterpreta como un mero instrumento político para mantener el orden. Maquiavelo trastrueca el orden de valores, y produce el natural escándalo: de estar la política supeditada a la religión, pasa a subordinar la religión a la política.

Tomás Moro, partiendo de la misma premisa, la sociedad en la que vive es todo menos cristiana, saca la conclusión inversa: la necesidad urgente de recristianizarla. Para servir a este objetivo resulta útil mostrar qué rasgos concretos tendría una sociedad regida por los principios cristianos, es decir, una en la que la comunidad de bienes hiciera posible la fraternidad. Ahora bien, en vez de recurrir a la teoría clásica del Estado ideal, fija su atención en la experiencia fabulosa que le depara su tiempo con el descubrimiento de América. La isla de Utopía tiene una fuente precisa, Américo Vespucio, quien ha descrito en *Mundus Novus* [4] pueblos que viven libre y armónicamente en comunidad de bienes. Pues bien, concluye Moro, estos pueblos que habitan en las tierras recién descubiertas, pese a no haber conocido el evangelio, se acercan mucho más al ideal cristiano de fraternidad que la Europa de su tiempo, y ello porque se han constituido según el principio cristiano originario de la comunidad de bienes, *omnia sunt communia*, comunismo ideal que se concibe consustancial con el espíritu cristiano del amor fraterno.

Estado y Utopía, con las correspondientes «razón de Estado» y «razón utópica», se pergeñan como los dos conceptos claves para diseñar el nuevo orden económico, social y político al que aspiraba la burguesía ascendente. Hoy se ha olvidado que en su larga carrera de ascenso, la burguesía necesitó tanto de la «razón de Estado» como de la «razón utópica», aunque una vez conquistado el poder haya renegado de esta última. La novedad de la filosofía política de la modernidad, en relación con la heredada del mundo grecolatino, consiste, justamente, en la intro-

4. Edición de Roberto Levillier, Buenos Aires, 1951.

ducción de los dos conceptos, el de Estado y el de Utopía, que marcan los polos dentro de los cuales se mueve todo el pensamiento político moderno hasta nuestros días.

A manera de paréntesis, una consideración que nos concierne. Ortega y Gasset ha puesto énfasis en que el Estado moderno en buena parte ha sido invención española. A Inglaterra, España y Francia les cabría el alto honor de haber sido los primeros en constituir Estados. Pese a la admiración de Maquiavelo por Fernando de Aragón, no es nada seguro que la monarquía imperial que inventaron los Reyes Católicos y que luego desarrollaron los Habsburgos sea, sin más, el germen primigenio del que vaya a surgir el Estado moderno. Pues, aunque se consiguió en fecha muy temprana la concentración del poder político en manos de los monarcas, fallamos en el segundo rasgo diferencial del Estado moderno: realizarse como una instancia superior al margen de la religión. El modelo español de Estado entorpece el proceso de secularización, por un lado al basarse en la religión católica como pedestal de la unificación [5], por otro, al tratar de rebrotar la idea medieval de Imperio, a lo que contribuye, tanto los Habsburgos, como la colonización de las Indias occidentales (Parry, 1940). El Estado español de los Austrias configura un modelo propio que, si bien se distingue claramente de las formas políticas medievales y comporta no pocos rasgos modernos —la forma de su estructuración burocrática fue una creación original—, sin embargo, no lleva en su seno la dinámica propia para desembocar en un Estado moderno: neutralidad valorativa e igualación social.

IV. EL ESTADO DE LA MONARQUÍA ABSOLUTA

La originalidad del Estado consiste en constituir la primera forma de poder totalmente desacralizada, sin otro fundamento que la necesidad racional de su existencia para mantener el orden. Justamente, esta secularización del poder político, su desprendimiento de la órbita teológica o moral, es lo que lo constituye en *absoluto*. Absoluto no era sino Dios; la secularización racionalista atribuye esta cualidad al poder del Estado: nada existe por encima de él que pueda restringirlo, condicionarlo o ponerle cortapisas. El Estado es ese poder absoluto, incuestionable e incuestionado, capaz de por sí de crear orden. El orden para existir tiene que fundamentarse en lo único seguro, común a todos, la *razón*. Pues bien, *la razón secularizada fundamenta al Estado como poder absoluto*.

¿Qué tipo de razón universal es la que fundamenta al Estado? Se trata de la misma noción de razón que también soporta a la nueva ciencia físico-natural. Su modelo es el pensamiento abstracto y universal

5. J. Cepeda Adán, *En torno al concepto del Estado en los Reyes Católicos*, Madrid, 1956.

que se expresa en las matemáticas. Al tiempo que se aplica con éxito la «razón matemática» a la realidad física, también se pretende con ella fundamentar una ciencia política *more geometrico*. Thomas Hobbes es el representante más conspicuo de un saber antropológico y político, estructurado y fundamentado según la nueva razón. Enfocado desde la razón universal, el hombre se descubre un complicado mecanismo de sensaciones y deseos que culmina en uno «perpetuo e insaciable de poder tras poder, que sólo cesa con la muerte» (Hobbes, 1979, 199). La única posibilidad de una convivencia pacífica para unos seres que no aspiran más que a una acumulación infinita de poder, es concentrarlo todo en el Estado. No cabe otro dilema: o bien la «guerra de todos contra todos», si cada uno pretende el poder que pide su naturaleza, o bien la paz, si a cada uno se le ha despojado de su poder natural y se lo ha trasladado a esa «naturaleza artificial» que llamamos Estado. El Estado surge como la única posibilidad de acabar con las guerras civiles, y ello porque, al centrar en uno solo la toma de decisión, elimina la base de los litigios. Así, por arbitraria que desde nuestros intereses o valoraciones subjetivas nos parezca, al ser una, crea sin embargo un orden. La pluralidad desemboca en querellas y luchas y, al final, en caos; la unicidad, en cambio, es la condición formal del orden. La razón universal, la razón abstracta de las nuevas ciencias físico-naturales, se revela así la lógica propia del poder, una vez que ha descrito a la naturaleza humana en términos de poder. El Estado se muestra así agente y garante de la paz interna, pero, al ser cada Estado soberano, sin limitaciones de ninguna clase, las relaciones entre Estados reproducen la «guerra de todos contra todos» que se ha eliminado en el interior de sus fronteras: con la creación del Estado se pacifica la sociedad, pero se potencia la guerra entre Estados, resultado no querido, pero no menos consecuente de su invención. Toda la capacidad de pacificación que mostraron los Estados hacia el interior, se convierte en agresividad bélica hacia el exterior. El Estado moderno de origen europeo ha puesto de manifiesto a lo largo y a lo ancho del planeta una enorme expansibilidad agresiva, que hay que fijar como otro de sus caracteres principales.

V. ESTADO DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO

Para entender el paso del Estado de su forma primigenia de la Monarquía absoluta al Estado democrático, es preciso introducir una tercera categoría, la de *nación*, asimismo clave en el pensamiento político de la modernidad europea. Cuando hace crisis la figura del monarca como portador de la soberanía del Estado, ésta se traslada a la nación. Ahora bien, el concepto de nación es aún más sutil e inaprensible que el de Estado. Al menos es menester delimitar dos conceptos: uno, el revolucio-

nario, que remite al conjunto de los individuos que forman una sociedad, pero a diferencia del que soporta el de *sociedad civil*, ahora de nuevo se carga de contenido político y los miembros de una nación no son ya sólo individuos, sino *ciudadanos*, es decir, portadores de deberes y derechos políticos. Cuando la Revolución francesa deposita la soberanía en la nación, se inaugura el Estado democrático que va a terminar por cuajar en el siglo XX.

A la vez que en la Francia revolucionaria surge el concepto de nación, como portador de la soberanía del Estado, en Alemania se va configurando otro concepto de nación, que no pone énfasis en la ciudadanía, sino en otros caracteres, como un mismo origen étnico, una misma lengua y cultura, las mismas tradiciones y costumbres, cuyo conjunto constituiría una identidad histórica real, sea cual fuere su *status* político. En este concepto romántico, la nación existe por sí misma, aunque no se haya constituido en Estado, con lo que el principio de que la nación es soberana no significa tan sólo que el poder político recae en el conjunto de los ciudadanos, sino simplemente que la nación se ha constituido en Estado. El Estado nacional se configura así con independencia del Estado democrático.

¿Dónde se deposita la soberanía, una vez que se recusa que la detente la persona del monarca («el Estado soy yo»)? El siglo XIX ofrece tres soluciones: la inglesa, en la que la soberanía queda depositada en la convergencia y control mutuo de la Corona y el Parlamento. Los conceptos utilizados son los de Corona y Parlamento, y su producto común, el Gobierno de su Majestad; el concepto de Estado pasa a un segundo término, al quedar sin una concreción precisa. La segunda es la solución revolucionaria francesa, que deposita la soberanía en la nación, en el conjunto de los ciudadanos, sentando así las bases del Estado democrático. La tercera es la alemana, que se distancia tanto de la solución parlamentaria inglesa —la soberanía radica en el Parlamento— como de la francesa —la soberanía radica en el pueblo—, soluciones ambas que no encajaban en la realidad política de la Alemania decimonónica. La teoría alemana del Estado salva el escollo definiendo al Estado como *persona jurídica*. Así, puede hacer descansar la soberanía en el Estado mismo. Soberano no es el monarca, tampoco lo es el parlamento o el pueblo: soberano es el Estado, una realidad jurídica realmente existente, aunque no tenga soporte físico, sino que se apoye tan sólo en el Derecho. El Estado se fundamenta en el Derecho, a la vez que es el fundamento del Derecho y a raíz de esta doble propiedad se empieza a hablar de Estado de Derecho [6].

6. Dejo fuera el concepto jurídico de Estado: véase para una versión hispánica de este concepto, Fernando de los Ríos, «La metodología política alemana: de Fichte a la caída de Hitler», en Ríos, 1951.

VI. EL CONCEPTO SOCIOLÓGICO DE ESTADO

Conviene empezar por poner en tela de juicio la posibilidad de que pueda obtenerse una definición *sociológica* del Estado, como se ha intentado repetidas veces, a partir de una enumeración exhaustiva de las tareas que realiza, porque cualquiera de ellas que concibamos ha sido o puede ser realizada por el Estado. Por tanto, *sociológicamente* no cabría definirlo por el contenido —los servicios y funciones que presta son tan variados como cambiantes— sino tan sólo por el medio específico al que recurre legítimamente: «Estado es aquella comunidad humana que dentro de un territorio —el territorio es uno de sus caracteres— aspira con éxito *al monopolio legítimo de la violencia*» (Weber, 1958, 494).

Así nos topamos con que la fuerza física constituye la categoría central en la idea de Estado. Si pudiera existir una sociedad con un grado alto de densidad de población y de complejidad social, que funcionase sin recurrir a la fuerza, no habría surgido el Estado o, como quieren los anarquistas, podría suprimirse. La violencia, que se origina en la lucha en que consiste la vida social, antecede al Estado; éste pretende tan sólo monopolizarla. He aquí un punto fundamental de acuerdo de Weber con Hegel —el Estado sublima la violencia de la «sociedad civil»— y con Marx —el Estado es instrumento de la violencia de la clase dominante—, con un mismo origen hobbesiano en los tres casos que conviene recalcar.

Al topar con la violencia en el origen mismo de la sociedad, la lucha se revela la categoría central a la que hay que recurrir para describir lo social: lucha de clases en Marx; lucha entre las naciones y entre los individuos por la sobrevivencia en Weber. «La lucha del hombre contra el hombre» constituye el sustrato común e insuperable de las distintas conductas y actividades humanas. Una lucha a vida o muerte —la violencia se descubre un factor constitutivo de la convivencia humana— estaría en la base de toda acción social.

La lucha, categoría central para describir la relación del individuo con los otros, resulta imprescindible para aprehender la actividad económica, la social y la política. En el plano económico, la escasez de bienes obliga a asegurarse un ámbito de dominio propio en el que se pueda satisfacer deseos y/o necesidades. La actividad económica consiste en la lucha por la apropiación de bienes escasos, lo que impone establecer relaciones sociales que, salvo casos excepcionales no significativos, son asimétricas, es decir, recubren relaciones de dominación de unos individuos sobre otros, de unos grupos sobre otros. A la actividad económica le es consustancial la lucha, si se prefiere dígase la *competencia*, categoría económica por antonomasia que está en la base de la noción de mercado, del mismo modo que la vida social se caracteriza por relaciones de dominación, como resultado de la lucha entre los individuos y los grupos. Economía, sociología y política están estrechamente interrelacionadas en

cuanto estudian aspectos parciales de la lucha que, en último término, sería el sustrato básico de toda relación humana.

Importa, en primer lugar, subrayar la autonomía de cada ámbito —económico, social, político—, cada uno con una dinámica propia y una lógica particular. Así, en la esfera del comportamiento individual y social, la conducta racional que caracteriza a la modernidad tendría su origen en un determinado tipo de religiosidad. Religión y racionalidad, lejos de oponerse como quiere el prejuicio ilustrado, se involucran y se complementan mutuamente. La tesis weberiana de que la religión habría engendrado la racionalidad pone de manifiesto que la razón no es autóctona ni capaz de fundamentarse a sí misma. Al hacerse depender la racionalidad de la religión, la razón pierde el sitial que ocupaba. La modernidad había colocado a la razón en el centro; la teoría weberiana de la modernidad, al desplazarla de esta posición, logra dar cuenta de la una y de la otra. La modernidad se revela un proceso de racionalización, pero la racionalidad que está en la base de este proceso es consecuencia de una determinada forma de religiosidad. En el centro mismo de la modernidad, como uno de los factores esenciales que la constituye, estarían determinadas formas de religiosidad.

Desde el afán metodológico por librarse de cualquier forma de ontologismo, las categorías que maneja Weber no quieren suplantar, ni siquiera reflejar, realidades objetivas, sino que son «construcciones del espíritu» que, cual horma o modelo, sirven tan sólo para ordenar, mejor o peor, el «magma caótico», la «variedad infinita de lo real» (Weber, 1968, 171). Como es bien sabido, Weber llama «tipos ideales» a estas construcciones que, por serlo, no son ciertas o falsas, sino únicamente fructíferas o inservibles. El empleo de «tipos ideales» en el discurso weberiano es la garantía de que no pueda ser leído en clave hegeliana.

Importa tener muy presente estos supuestos epistemológicos al releer la definición weberiana de Estado, con el fin de poner especial énfasis en que no se trata de una realidad tangible, sólida, cerrada, inmodificable, sobre la que cabría decir en qué consiste, sino que es una categoría, una «construcción del espíritu», un «tipo ideal», sobre la cual lo más que se puede decir es lo que pretende: «El Estado pretende (con éxito) el monopolio de la violencia legítima». De no tener éxito, no podríamos llamarlo Estado, pero el que lo tenga por lo general, no quiere decir que lo consiga siempre y definitivamente. Lo social pertenece al campo de lo probable, nunca de lo necesario. De ahí que todas las definiciones sociológicas incluyan esta dimensión de oportunidad, ocasión, *chance*, pretensión. El campo de lo probable tiene su propia lógica, que no encaja ni en el determinismo mecanicista, ni en el «espiritualismo» que conlleva la noción metafísica de libertad.

El Estado es la pretensión exitosa de monopolizar la violencia legítima. Justamente, el que el Estado, como toda realidad humana, no sea

más que aspiración, explica que no haya conseguido monopolizar toda la violencia; la sociedad sigue rezumando buena cantidad de violencia, criminal, política, social. El Estado en Hobbes monopoliza la violencia; en Weber aspira sólo a monopolizar la violencia legítima, declarando con ello ilegítima la que ejerce cualquier otro agente social. La violencia estatal se define como legítima y, en consecuencia, la social no puede ser más que ilegítima.

El que sólo el Estado pueda recurrir legítimamente a la violencia, tipifica al Estado *moderno* como una realidad histórica individualizada; aspira a una ciencia social capaz de aprehender *la individualidad propia de lo histórico*, sin por ello caer en una filosofía de la historia. La aprehensión sociológica del Estado se refiere al *Estado moderno*, como una individualidad histórica, así como lo es el capitalismo, que no habría existido en todas las culturas que conocieron el dinero y el mercado, sino que sería también un elemento específico de la modernidad. «El Estado en el sentido de Estado racional sólo ha existido en Occidente. El Estado racional, como aquel en que sólo puede cuajar el capitalismo...» (Weber, 1956, 823). Los Estados anteriores compartieron el empleo legítimo de la fuerza física con otras instituciones o agentes sociales. El Estado moderno, no; no deja espacio social para el empleo de la violencia. Fuera del Estado cualquier violencia es ilegítima; sólo es legítima la violencia que emplea el Estado.

El monopolio de la violencia legítima es el medio específico del Estado moderno, una realidad histórica individualizada, propia de la cultura europea occidental, cuyo desarrollo coincide con el de la sociedad capitalista, la ciencia natural moderna, el derecho racional, la ascética internalizada de la religiosidad protestante; en fin, con el proceso universal de racionalización que constituye a la modernidad. La cuestión básica enunciada sobre el modo en que se relacionan economía, sociología y política, hay que volver a plantearla en la dimensión histórica que le es propia, aquella que conecta una determinada religiosidad con el surgimiento del capitalismo, el Estado moderno, la ciencia natural y el Derecho racional. Mostrar la interdependencia de las distintas instituciones sociales y económicas que configuran la *modernidad* como un todo coherente que cabe subsumir bajo la categoría de *racionalización*, constituye uno de los grandes logros de Weber. La teoría weberiana de la *modernidad* consigue así integrar coherentemente las distintas esferas, económicas, sociales, políticas, cuya interrelación se había planteado como uno de los problemas claves a resolver.

Cuestión mucho más ardua es averiguar qué quiere decir *legítimo*, cuando se atribuye este carácter a la violencia que emplea el Estado. Conviene empezar por poner énfasis en que para acceder a esta acepción, es preciso empezar por romper con el marco generalmente asumido, que considera la legitimidad como una cualidad o requisito propio del que ejerce el poder. En este sentido, se habla de una legitimidad *dinástica*,

propia del antiguo régimen, como cualidad de la persona que reúna determinados requisitos familiares, y de una legitimidad *democrática*, que recae en aquel elegido por la voluntad libremente expresada del pueblo, que corresponde a los tiempos que corren. En ambos casos, cabe especificar con la mayor claridad cuándo se puede llamar a un Estado legítimo o ilegítimo. Y ello es de la máxima importancia, en cuanto el carácter de legítimo resulta decisivo para todo poder constituido.

El concepto de legitimidad que maneja Weber vuelve a Hobbes y Spinoza, fuentes principales del pensamiento político de la modernidad, y en vez de considerar la legitimidad una calidad propia del poder, la traslada a la gente, según el principio espinosista de que *oboedientia fecit imperantem*. La cuestión de la legitimidad no consiste en dilucidar los atributos que tendría la autoridad, en virtud de los cuales estaríamos obligados a obedecerle, sino más bien en poner de manifiesto por qué realmente se obedece, ya que *toda autoridad que consigue arrancar obediencia es legítima*.

El punto de partida de una teoría de la legitimidad sería preguntarse por los motivos de la obediencia. Para dar cuenta de las estructuras de dominación, lo esencial no es saber por qué unos mandan —el afán de poder sería consustancial a cada individuo, hasta el punto, como dice Hobbes con su buena dosis de patetismo, de que este deseo sólo cesa con la muerte—, sino por qué la inmensa mayoría obedece. El mandar no necesitaría explicación, al ser el afán de poder una calidad innata de cada individuo; la cuestión consiste en despejar por qué estarían dispuestos a obedecer individuos de semejante factura. No habría quién pudiera mandar, si no existieran los que están dispuestos a obedecer; son las razones de la obediencia las que, en última instancia, necesitan explicación.

Muchos son los motivos por los que se obedece, desde el puro mecanismo de la repetición rutinaria, a la conciencia lúcida de que obedeciendo salvaguardamos mejor nuestros intereses. Se suele obedecer, en primer lugar, por egoísmo, conscientes de que la carga de la obediencia resulta más llevadera que la sanción que muy probablemente seguiría a la desobediencia. Se obedece en virtud de temores más o menos difusos, por costumbre o hábito, por ciertos estados de ánimo, meramente emocionales: no olvidemos que también se obedece por simpatía, cariño y admiración por el que manda.

Ahora bien, todos estos temores, emociones y motivos no bastan para garantizar constantemente y a largo plazo la obediencia: más allá de las motivaciones individuales, los poderosos precisan una *creencia colectiva* en la *legitimidad* del poder. «Base de toda dominación, por tanto de toda sumisión, es una fe» (Weber, 1956, 153). El poder no consigue la anhelada estabilidad más que si los sometidos creen firmemente en la legitimidad de los que mandan. La legitimidad no es una calidad intrínseca del poder, ni supone una dimensión ético-normativa; la legitimidad es

la creencia firme de los sometidos en que el poder está justificado, al dar por supuesto que sirve a los intereses de la mayoría, aunque, en realidad, sólo convenga a los que detenten el poder. El poder no tiene otro fin que el poder mismo, así como el poderoso no aspira más que a conservar el poder; ahora bien, sólo consigue legitimarse, y ello es condición esencial para durar, si entre los sometidos se extiende la creencia de que son ellos los que se benefician del poder establecido.

En la cuestión de la legitimidad se han invertido los términos o, si se quiere, se han puesto patas arriba los conceptos, con lo que, en el sentido geométrico y en el figurado que luego utiliza el lenguaje político, se lleva a cabo una *revolución* de consecuencias incalculables, al poner al descubierto el secreto mejor guardado, pese a que cada vez que el poder afloja las riendas se hace transparente: el Estado, en cuanto poder institucionalizado, es un dios que se sirve a sí mismo, sin otro fin que su propia gloria, grandeza y majestad.

Por el mero hecho de existir, todos los Estados son legítimos, puesto que la legitimidad consiste en la *creencia* de los sometidos de que está justificado el obedecer. Semejante noción *de facto* de legitimidad, supone el cuestionamiento de la legitimidad en un sentido normativo. El concepto sociológico del Estado y el jurídico marchan por vías separadas.

La legitimidad se revela así una creencia, en su origen religiosa, que conecta la sociología del Estado con la sociología de la religión. De la misma manera que las grandes religiones han posibilitado determinados comportamientos económicos, al introducir ciertos «modos de vida» (*Lebensführung*) —he aquí una de las categorías centrales, si no la central, de la sociología de la religión—, también las grandes religiones han servido para justificar la suerte de los poderosos y los sufrimientos de los dominados. Weber ratifica el carácter instrumental de la religión al servicio del poder —en este sentido, «opio del pueblo»— aunque, a diferencia de la Ilustración, no reduzca la religión exclusivamente a este papel.

Mayores repercusiones tiene el que Weber, una vez que ha dejado de funcionar la religión como fuente de legitimación del Estado, desmonte la *legitimidad democrática*, el gran mito de la sociedad contemporánea sobre el que descansa el poder establecido. En el pasado, el poder se legitimó como expresión de la «voluntad divina»; muerto Dios, no tiene otro asiento que la «voluntad del pueblo». En las condiciones de la sociedad moderna, convertida en una verdadera «jaula de acero» con el despliegue pleno del capitalismo, el pueblo, no sólo no sabe lo que quiere, sino que, aunque lo supiera, no tendría la menor oportunidad de imponer su voluntad. «Tales conceptos, como "voluntad del pueblo", "voluntad auténtica del pueblo", etcétera, hace mucho tiempo que no existen para mí. Son ficciones» [7].

7. Carta a Robert Michel de 4 de agosto de 1908. Cito según Mommsen, 1981, 46.

Pensar en una democratización verdadera que acabe con la «dominación del hombre por el hombre», cuando este tipo de relación teje todas las existentes en los más diversos ámbitos, le parece a Weber pura ilusión sin sentido. La democracia posible no cuestiona la relación de dominación, no acaba con la diferencia entre gobernantes y gobernados, poderosos y sometidos, ni, desde luego, implica que los de abajo puedan formular, y menos imponer, su voluntad a los de arriba. La democracia posible supone simplemente que los de abajo puedan elegir, entre opciones limitadas y no muy diferentes —los márgenes son muy estrechos— a quién prefieren confiar el mando. En el lenguaje de los anarquistas habría que decir que la democracia posible no nos libra del amo, únicamente nos permite elegirlo, lo que bien mirado no es cosa baladí, sobre todo teniendo en cuenta que, de ser ciertas estas consideraciones, no cabría otra cosa. Un amo elegido por un período, y que además puede ser sustituido por el concurrente, se comporta con los sometidos de manera distinta que un amo de carácter permanente, al que no hemos elegido ni podemos destituir.

La vida política, como la económica y la social, es lucha; en el primer caso, lucha por el poder. El Parlamento constituye la palestra en la que públicamente los líderes nacionales libran la contienda por el poder. Las dos funciones que se atribuyeron al Parlamento, servir de escenario para la selección de los líderes políticos y controlar la acción del Gobierno, las cumple hoy cada vez más en menor medida. En la proyección pública de los líderes nacionales, más que el Parlamento, influyen los medios de comunicación; en primer lugar, la televisión, medio —también hay que decirlo— que permite una mayor manipulación.

La «democracia moderna de masas» es la «democracia plebiscitaria», es decir, aquella en la que el pueblo elige al caudillo, al líder, que bien puede ser un *estadista*, que sabe lo que quiere y está dispuesto a llevarlo adelante, o el *demagogo*, que aspira al poder sólo para disfrutar de los privilegios que éste confiere. Desde fuera, no es fácil distinguirlos; no los diferencia tampoco, como a veces se dice, el «carisma», pues ambos tipos lo necesitan si quieren contar con alguna oportunidad de conseguir el poder. El líder, en la «democracia de masas», depende del carisma que la sociedad le reconozca.

La crítica a la noción clásica de democracia —poder del pueblo— y su sustitución por la que hoy conocemos como la «teoría elitista de democracia» (Schumpeter, 1942), se corresponde bastante bien con la realidad de las democracias occidentales existentes. La única forma de democracia que Weber consideró posible, la democracia plebiscitaria, es la que ha terminado por afianzarse, una vez que han fracasado otras formas de democracia directa o «popular».

El Estado, en cuanto expresión del proceso de racionalización en que consiste la modernidad, manifiesta la lógica propia del poder. Ra-

cionalidad, poder, Estado, son aspectos de un mismo proceso de *formalización instrumental*. Sacar al Estado de la órbita normativa para incluirlo en la del poder, supone ya no sólo reconocer al Estado moderno tal como ha quedado individualizado históricamente, sino también hacer patente la identidad de poder y razón, que constituye el callejón sin salida de la modernidad.

VII. EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

El Estado es una creación original de la modernidad europea, ¿cabe entonces trasplantarlo sin más a América latina? Pero ocurre que también América es una creación de la Europa moderna. América, la anglosajona y la latina, se constituyen en un proceso de europeización que se inicia justamente cuando empieza la modernidad. Hay una correspondencia directa entre la expansión ultramarina y la expansión capitalista en ambos sentidos: sin una crisis profunda de la Europa posmedieval no hubiera habido expansión, pero también la solución a la crisis hubiera sido muy diferente sin los metales preciosos y, sobre todo, sin las experiencias que llegaron de América.

Castilla y Portugal encuentran una salida a la crisis de la sociedad medieval tardía en la expansión ultramarina. La peculiaridad ibérica de esta solución se explica a partir de su propia historia: acabada la reconquista, empieza la conquista (Tovar, 1970). La Península ibérica se ahorra así las discordias civiles que, en las condiciones de la época, por muy férrea que hubiera sido la voluntad del poder central de mantener la unidad religiosa, hubieran degenerado en guerras de religión. Los desórdenes de la Castilla del siglo XV, el levantamiento de los comuneros a comienzos del XVI, son buena prueba de lo que hubiera podido ocurrir si la corona no hubiera contado, tanto con el oro americano, como con la válvula de escape que, para la población excedente, significaron las Indias recién descubiertas. Gracias a la aventura americana, Castilla, que se había refeudalizado muy tardíamente con la conquista de Andalucía, logra mantener incólumes las estructuras sociales e ideológicas que quiebran en el norte de Europa. Éste es un hecho de incalculables consecuencias, tanto para la Península ibérica, como para sus colonias ultramarinas: las enormes riquezas americanas pasan a la Europa vecina, donde un capitalismo incipiente sabe aprovecharlas para desarrollarse, mientras que en la Península aniquilan cualquier forma de desarrollo capitalista.

Aquí está el nudo del problema: Iberoamérica surge con la modernidad, recogiendo muchos de sus elementos, pero también asimilando otros que le preceden o que son autóctonos o provienen de otras culturas. El europeísmo acérrimo de las clases dirigentes latinoamericanas

no pueden hacernos olvidar los aportes sustanciales de las culturas indígenas y africanas. El resultado es un producto nuevo, original, que no encaja en las coordenadas europeas, ni en las medievales —las referencias a un *feudalismo* latinoamericano sólo pueden ser tomadas en un sentido figurado que plantea más problemas de los que resuelve—, ni en las capitalistas, aunque éstas hayan terminado por ser las dominantes. No es extraño que desde que América latina toma conciencia de sí, le haya atormentado la pregunta por su propia identidad.

¿En qué consiste la diferencia que define Iberoamérica como algo nuevo, distinto de Europa, por mucho que se haya constituido en un proceso de europeización? Indudablemente, en la *relación colonial*, una categoría clave, y no sólo para un pasado aparentemente ya superado. Internamente alude a la superposición de una cultura dominante con unas culturas dominadas, debido al hecho originario de la conquista. En cuanto la posición social queda definida por la pertenencia a una cultura o a una etnia propia, hay que hablar de *casta*. Aunque en muy distinto grado, según la mayor o menor heterogeneidad cultural y, sobre todo, el alcance del desarrollo capitalista, estos factores específicos provenientes de la relación colonial originaria continúan siendo tan efectivos como olvidados y reprimidos. Externamente, la relación colonial señala el hecho de que los grupos sociales dominantes pertenecen a una cultura y se sienten implicados con unos valores y unas formas de vida que tienen su centro y su dinámica fuera del propio ámbito geográfico.

Mucho depende de si se aceptan o no diferencias sustanciales entre Europa y América latina, y en el caso de hacerlo, en qué se las haga consistir. En abstracto y como fuente inagotable de retórica, ¿quién se atrevería a negarlas? Ahora bien, por un lado transcurre el discurso sobre la especificidad de América latina, que, en esta globalidad, es un concepto cada vez menos operativo, y por otro se reproducen nociones y esquemas de interpretación provenientes del centro europeo. Así, en el tema del Estado que nos concierne, se ha aplicado a América latina un esquema parecido al construido para Europa; lo único que habría que hacer es atrasar los relojes en dos o tres siglos. Al pasado medieval correspondería en América, el colonial; la crisis de la modernidad, con sus discordias y guerras de religión, tendría su parangón en las guerras civiles que siguieron a la independencia; el caudillo sería la forma criolla del monarca absoluto; la aparición del Estado también coincidiría con la de los ejércitos permanentes; el papel primordial que juegan o han jugado los ejércitos latinoamericanos en la organización nacional tiene su precedente también en Europa. Conclusión, el modelo de Estado válido en América latina no se diferenciaría sustancialmente del europeo, aunque se reproduzca con considerable retraso y tenga que integrar elementos mucho más dispares.

Los que, en cambio, subrayan en América latina la diferencia y, a la búsqueda de una identidad propia se salen de las sendas trazadas, no son

ciertamente una minoría. No veo cómo plantear el tema del Estado en América latina sin ocuparse previamente y en extenso de sus diferencias, tanto en la evolución histórica como en los modelos teóricos explicativos. Un hecho fundamental que importa recalcar es que a los Estados latinoamericanos, de igual forma que a los europeos, tampoco les queda otra salida que la integración.

La paradoja que define hoy la cuestión del Estado europeo parece que se reproduce en el latinoamericano: el actual Estado nacional, por inacabado que se presente, resulta ya inservible para resolver los problemas económicos, sociales y políticos planteados; la integración latinoamericana, incluso a escala regional, pese a no pocas buenas intenciones y numerosos intentos, no parece demasiado factible. América latina precisa de una integración supraestatal para resolver sus problemas, pero ésta cada día parece menos probable.

BIBLIOGRAFÍA

Arasquistáin, L. (1953), *España ante la idea sociológica del Estado*, París.

Bobbio, N. (1989), *Thomas Hobbes*, Torino.

Bodino, J. (1966), *Los Seis Libros de la República*. Selección y traducción de Pedro Bravo, Caracas.

Borges, J. L. (1985), «Prólogo» en Adolfo Bioy Casares, *La invención de Morel*, Barcelona.

Cassirer, E. (1949), *Der Mythus des Staates*, Zürich y München.

Cepeda Adán, J. (1956), *En torno al concepto del Estado en los Reyes Católicos*, Madrid.

Conde, F. J. (1948), *El saber político en Maquiavelo*, Madrid.

Díaz, E. (1966), *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid.

Forsthoff, E. (1945), *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid.

García-Pelayo, M. (1977), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid.

González Casanova, J. A. (1980), *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Barcelona.

Hay, D. (1957), *Europe, the Emergence of an Idea*, Edinburgh.

Heller, H. (1970), *Staatslehre*, Leiden.

Herzog, R. (1988), *Staaten der Frühzeit. Ursprünge und Herrschaftsformen*, München.

Hobbes, Th. (1979), *Leviatán*, Madrid.

Jellinek, G. ([3] 1976), *Allgemeine Staatslehre*, Kronberg.

Kaplan, M. (1978), *Estado y sociedad*, México.

Kelsen, H. (1934), *Teoría general del Estado*, Madrid.

Locke, J. (1978), *Two Treatises of Government*, New York.

Machiavelli, N. (1971), *Tutte le Opere*, Firenze.

Maravall, J. A. (1944), *Teoría española del Estado en el siglo XVII*, Madrid.

Meinecke, F. (1983), *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid.

Miliband, R. (1969), *The State in Capitalist Society*, London.
Mommsen, H. (1981), «Die antinomische Struktur des politischen Denkens Max Webers»: *Historische Zeitschrift, 233*.
Moro, Campanella, Bacon (1941), *Utopías del Renacimiento*, México.
Münkler, H. (1984), *Machiavelli. Die Begründung des politischen Denkens der Neuzeit aus der Krise der Republik Florenz*, Frankfurt a. M.
Offe, C. (1972), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a. M.
Oertzen, P. von (1974), *Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus*, Frankfurt a. M.
Parry, J. H. (1940), *The Spanish Theory of Empire in the Sixteenth Century*, Cambridge.
Porrúa Pérez, F. (1954), *Teoría del Estado*, México.
Posada, A. (1935), *Tratado de Derecho político* I, Madrid.
Ríos, F. de los (1951), «¿Adónde va el Estado?», en *Estudios filosófico-políticos*, Buenos Aires.
Ríos, F. de los (1957), *Religión y Estado en la España del siglo XVI*, México y Buenos Aires.
Sánchez Agesta, L. (1959), *El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Madrid.
Schmitt, C. (1928), *Verfassungslehre*, Berlin.
Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York.
Staff, I. (1981), *Lehren vom Staat*, Baden-Baden.
Strayer, J. R. (1981), *Sobre los orígenes medievales del Estado moderno*, Barcelona.
Tovar, A. (1970), *Lo medieval en la conquista y otros ensayos americanos*, Madrid.
Truyol y Serra, A. (1954), *Historia de la filosofía del Derecho. De los orígenes a la baja Edad Media*, Madrid.
Truyol y Serra, A. (1975), *Historia de la filosofía del Derecho y del Estado*, II. *Del Renacimiento a Kant*, Madrid.
Vida Nájera, F. (1928), *Estudio sobre el concepto y la organización del Estado en las utopías*, Madrid.
Weber, M. (^{4}1956), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.
Weber, M. (^{2}1958), *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen.
Weber, M. (^{3}1968), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen.

CONSTITUCIÓN

Francisco Tomás y Valiente

I. LOS ORÍGENES

Decía García-Pelayo que «el de Constitución es uno de esos conceptos simbólicos y combativos que hallan su *ratio* no en la voluntad de conocimiento, sino en su adecuación instrumental para la controversia con el adversario». Esta afirmación, sin duda exagerada porque la elaboración de tal concepto también encierra una intención cognoscitiva, es aplicable sin embargo con todo rigor al momento histórico, último tercio del siglo XVIII, en que se comienza a escribir y a hablar sobre la escurridiza realidad nombrada con un término ambiguo siempre, pero nunca neutro, sino cargado de significación política interesada.

Poco a poco fueron admitiéndose algunas características de la Constitución, a saber:

a) La Constitución hace referencia a la organización del poder político, pero no a cualquier forma abstracta o configuración histórica de él, no al poder del tirano o del Estado despótico, y así Montesquieu escribió: «C'est que dans ces Etats [despotiques] il n'y a point des lois, pour ainsi dire» (*Esprit*, XIX, 12). No se habla de Constitución en relación con el poder en estado puro ejercido como fuerza (*Macht*) frente a quienes lo soportan, sino con el poder concebido como dominio o soberanía (*Herrschaft*), de alguna manera regulado por el Derecho y ejercido sobre quienes con sus derechos limitan ese poder o incluso participan de él.

b) La Constitución es algo que viene del pasado, se legitima por su antigüedad y es emocionalmente recibido y vivido como herencia, o es algo proyectado hacia el futuro y legitimado por su racionalidad, acaso revolucionaria.

c) La Constitución obliga, tanto si se la entiende como tradición o

como ley nueva, y tiene fuerza vinculante hasta para los titulares del poder político.

II. CONCEPTOS HISTÓRICO, SOCIOLÓGICO, RACIONAL-NORMATIVO Y MÍNIMO DE CONSTITUCIÓN

En los últimos decenios del siglo XVIII se perfila el *concepto histórico* de Constitución, principal pero no exclusivamente en Gran Bretaña, allí como reacción y antídoto contra el concepto revolucionario de la Constitución triunfante en las colonias norteamericanas en trance de independizarse o en la Francia de 1789. Hacia 1790 o 1792 Arthur Young y Edmund Burke defienden la Constitución histórica británica. Young menciona con desprecio el uso que los franceses hacen de ese término, como si una Constitución fuese «a pudding to be made by a receipt». Frente a supuestas recetas de también supuesta validez universal, Burke defiende con apasionamiento contrarrevolucionario la Constitución como tradición: «Si deseáis conocer el espíritu de nuestra Constitución [...] buscadlo en nuestras historias, en nuestros archivos, en las actas parlamentarias, en los diarios de las Cortes». Desde la Carta Magna de 1215 hasta el *bill* de derechos de 1689 o el Acta de Establecimiento de 1701, la Constitución británica se presenta ante los ojos de Burke como un continuo, «como un legado de nuestros mayores», ciertamente no inmutable, pero en el que todas las reformas se han llevado a cabo respetando aquel espíritu, es decir, con arreglo al «principio del respeto al pasado», lo cual significa no sólo lealtad a una «herencia vinculada, que llega a nosotros desde nuestros mayores para ser transmitida a nuestra descendencia», sino también la obediencia a un sabio pragmatismo, porque «la ciencia práctica del gobierno» se basa en la experiencia y, por consiguiente, «sólo con infinitas precauciones se podría uno aventurar a destrozar un edificio [la Constitución histórica] que durante siglos ha cumplido de manera conveniente los fines generales de una sociedad».

Distintas versiones de este historicismo que sacraliza la historia, pero que paradójicamente convierte el pasado en foto fija que sólo admite retoques, y exige lealtades conservadoras de una Constitución concebida como tradición, reaparecieron en distintos momentos de la historia europea: así, está situado en el fondo del liberalismo doctrinario francés, del pensamiento de la Escuela Histórica del Derecho y del romanticismo alemanes, y resucita con el renacimiento de cualquier nacionalismo que no puede olvidar la exaltación de unos fueros, o leyes, o costumbres —o todo ello— integrantes de una Constitución histórica que fuerzas enemigas han procurado sin éxito destruir, porque en último término la Constitución histórica permanece asociada de forma tan misteriosa como

imperecedera a un «espíritu del pueblo» del que emana, o a unas «señas de identidad» en ella reflejadas.

Así, partiendo de influencias inglesas y francesas y aportando un coeficiente de originalidad no desdeñable, el doctrinarismo español, con Jovellanos como precedente y Cánovas del Castillo como epígono de éste, invocó la existencia de una «Constitución de Castilla» o «Constitución histórica» de España, y «la esencia de la Constitución monárquica» como vínculos a respetar a la hora de elaborar una Constitución escrita. En efecto, siendo la Monarquía protagonista ininterrumpido de la historia de España, no puede concebirse la nación española sin la Monarquía como elemento integrante, de modo que la soberanía nacional implica al monarca como cotitular de esa soberanía y de una potestad legislativa siempre ejercida «por las Cortes con el Rey». La Constitución legal o escrita ha de respetar la «Constitución interna» de la nación como cristalización vinculante de su historia, lo que en la práctica política significa que la voluntad constituyente del legislador actual se encuentra limitada por la fidelidad a la Constitución histórica.

Existe un *concepto sociológico* de Constitución consistente en considerarla como producto de condiciones o supuestos dados en cada sociedad, con los que guarda no sólo una relación de coexistencia y de influencia recíprocas, sino una relación de derivación, puesto que la determinan y la hacen ser como es. Cuáles sean las circunstancias sociales en mayor o menor grado determinantes varía según el pensamiento de cada autor. Montesquieu insistía de modo especial en el clima y en la naturaleza circundante que, produciendo en los pueblos distintos caracteres nacionales, condicionaban sus leyes en general y las políticas en particular (*Esprit*, XV-XVIII). Marx entendía que las relaciones económicas determinaban, o al menos condicionaban fuertemente, la Constitución de cada país: es la infraestructura socioeconómica la que manda, fundamenta y constituye las relaciones de poder político, y la Constitución no es más que su formalización jurídica. El enfoque sociológico, de una sociología especulativa y no meramente empírica, contribuye a poner de relieve, por un lado, la insuficiencia del concepto formal de Constitución y, por el otro, la ingenuidad de cualquier legalismo que pretenda identificar el cambio de o en la Constitución formal, de la Constitución como ley, con el cambio en la realidad que cada Constitución trata de conformar. Más en particular, el concepto marxista de la superioridad y causación de los presupuestos socio-económicos sobre los políticos ha llevado en la práctica política a unas Constituciones, las de las llamadas democracias populares, desviadas de la línea del constitucionalismo liberal-democrático que expondremos enseguida. En efecto, sobre la base de los postulados marxistas y leninistas, en la fase de superación de la sociedad pluriclasista y del Estado capitalista, la división formal de los poderes del Estado y la garantía de unas libertades individuales y formales importa

menos que la actividad estatal tendente a lograr una absoluta igualdad económica y social, propia de una futura sociedad sin clases, y como esto sólo se puede conseguir por medio de un Estado fuerte que imponga una planificación económica y la lleve a cabo a través de su decisiva intervención en las esferas social y económica, a esa actividad liberadora del Estado y a ese tipo de Estado deben subordinarse o sacrificarse los falaces principios del constitucionalismo liberal burgués. El fracaso histórico de este modo de entender la primacía de la economía, el Estado de partido único, la infravaloración de las libertades «formales» y el concepto vicario de la Constitución, no debería conducir a un cómodo e interesado olvido del pensamiento marxiano, prematuramente enterrado por muchos, pero sí justifica que en la exposición presente abandonemos este tipo de Constituciones.

Según un *concepto racional normativo*, se puede definir la Constitución como «un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La Constitución es, pues, "un sistema de normas"» (García-Pelayo).

Fueron dos sociedades en trance de ruptura, la norteamericana respecto de la metrópoli y la francesa frente al *Ancien Régime*, las que alumbraron una concepción de la Constitución como ley nueva, sencilla, superior a cualquier otra, expresión de la voluntad constituyente de la nación (francesa) o del pueblo (de los Estados Unidos), e instrumento normativo que declara y garantiza («la Constitution garantit...», dice en varios pasajes la francesa de 1791) los «derechos naturales de toda la humanidad» (Paine, 1776), es decir, «les droits naturels, inaliénables, et sacrés de l'homme» (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 1789).

La Constitución no viene del pasado, sino que rompe con él. La francesa de 1791 dedica un solemne párrafo inicial a declarar la voluntad de la Asamblea Nacional de abolir irrevocablemente aquellas instituciones y privilegios del pasado (nobleza, régimen feudal, oficios públicos venales...) «qui blessaient la liberté et l'egalité des droits». La norteamericana de 1787 estuvo precedida por la declaración de independencia de 1776. Es una ley *nueva*.

Sencilla, como corresponde a la intención ilustrada de claridad legislativa, y al propósito de que todo ciudadano la entienda, para que no ocurra como con la Constitución de Inglaterra, que «es tan desordenada y compleja que la nación puede sufrir sus defectos durante años sin que se pueda descubrir dónde residen» (Paine). Debe ser obra del *common Sense*. O de la razón: y «la razón no gusta del misterio» (Sieyes).

La Constitución reconoce «el principio de la soberanía del pueblo, es decir, la supremacía de la voluntad general sobre todas las voluntades

particulares» (Constant), y esa soberanía se expresa con un *acto fundante del poder constituyente*. Por eso dirá Paine, comentando la revolución de 1789, que la Constitución «no tiene una existencia ideal, sino real». Es algo que antecede al gobierno, pues un gobierno no es más que la criatura de una Constitución. Hay, pues, un *poder constituyente* y varios *poderes constituidos*. «La Constitución de un país no es el acto de su gobierno, *sino del pueblo que constituye* su gobierno» (Paine, 1791). De ahí arranca su *superioridad normativa* como obra de ese radical poder constituyente y no de un derivado poder legislativo constituido u ordinario del que procederán después las demás leyes.

Por último, *los derechos naturales,* que dentro del pensamiento pactista son el principio y fundamento del Estado, puesto que al pactar el nacimiento de éste los hombres pretenden conservar aquéllos, concebidos como libertades individuales que el Estado debe asegurar protegiendo su ejercicio, su disfrute. Ahora bien, se da la paradoja de que el mayor enemigo de la libertad individual no es el Estado, su garante, pero sí los oficiales encargados de ejercer dentro del Estado los diferentes ámbitos del poder político. De ahí que «la separación de todos los poderes públicos, así como una buena constitución sobre los mismos son la única garantía que puede preservar a la Nación y a los ciudadanos» de los abusos de aquellos mandatarios del Estado (Sieyes, 1789).

De todo lo expuesto deriva el *concepto mínimo* de Constitución expuesto en el artículo 16 de la Declaración de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution». Sin esos elementos, una ley podrá denominarse Constitución, pero no lo será. A finales del siglo XVIII, se creía que ésos eran los requisitos mínimos para que una sedicente Constitución cumpliese con las exigencias éticas y políticas inherentes a una verdadera Constitución. De ahí hacia arriba, una Constitución debía procurar la realización de la mayor carga utópica que fuera posible. Todo legislador constituyente debía poner su mayor entusiasmo para lograr «la más noble y pura Constitución sobre la faz de la tierra» (Paine). Pero si el techo utópico llegaba al cielo, el *mínimo histórico*, es decir, las exigencias éticas y políticas mínimas a la altura de 1789 eran la división de poderes y la garantía de derechos. Lo que importa señalar es la necesidad de que una auténtica Constitución, y no la que lo sea sólo de manera formal o aparente, ha de encerrar unos contenidos materiales mínimos, un determinado contenido axiológico. Hacia 1960, Karl Löwenstein, continuando esa línea de pensamiento, insistió en la existencia de unos requisitos fundamentales que están, a la altura de la segunda mitad de nuestro siglo, considerados «como el mínimo irreductible de una auténtica Constitución». Los que él enumera son un desarrollo de aquellos de 1789, a los que se une un mayor y explícito énfasis en «el electorado soberano», como expresión del constitucionalismo democrá-

tico de nuestro tiempo, la necesaria coordinación entre los poderes como complemento de su separación y equilibrio (*checks and balances*) y «un método racional de la reforma constitucional». El núcleo de 1789 se ha fragmentado al crecer. Quizá a la versión de Löwenstein se podrían añadir algunas otras exigencias. Pero la línea de un constitucionalismo liberal y democrático nace entonces y tiene su expresión de mínimos en aquel artículo 16. Lo que no fuera o no sea hoy eso, las Constituciones que ni tengan esa carga axiológica ni logren una limitación y racionalización democrática del poder, no eran ni son Constituciones normativas o en sentido racional-normativo, sino sólo aparentes Constituciones o *Constituciones semánticas* (Löwenstein), como las que sólo con el nombre de tales y pretendiendo el aprovechamiento del prestigio del mismo, se dan en muchos países en beneficio de los detentadores del poder fáctico, con independencia de que éstos sean un dictador unipersonal, una junta, un comité o un solo partido. En esos casos, la vestidura constitucional no es en verdad «un traje, sino un disfraz».

Los anteriores enfoques (histórico, sociológico, racional-normativo y mínimo) son tal vez excluyentes como conceptos-tipos weberianos, pero son compatibles entendidos como perspectivas metodológicas a tener en cuenta a la hora de elaborar una Constitución. En verdad, no hay una sola receta para cocinar el «pudding», ni éste nos es dado como herencia vinculada como tradición intocable, sino que debe ser elaborado a partir de unos ingredientes mínimos sin los cuales el *pudding* no es tal, sino engañosa apariencia. Pero también es prudente que el legislador constituyente tenga en cuenta la historia nacional, la constitución histórica recibida y la realidad económica, cultural, religiosa, lingüística, etcétera, de la sociedad política sobre la cual ha de construir, *id est*, constituir un Estado democrático, para mejor garantizar la vigencia efectiva o material de la ley llamada Constitución, que no es, desde luego que no, una ley como otra cualquiera sino superior a todas.

III. SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Hubo una cultura predominantemente política de la Revolución francesa, y hubo una cultura jurídica de la Revolución americana como sustrato predominante de aquella revolución constitucional. Entre los tres vértices del triángulo formado por Gran Bretaña, Francia y los nacientes Estados Unidos hubo corrientes de pensamiento comunes, como el iusnaturalismo y la doctrina de los derechos naturales. Pero por debajo de influencias circulares entre Francia y la Unión, John Philipp Reid ha puesto de manifiesto la mayor y más profunda relación de dependencia de la «culture of constitutionalism» norteamericano con la historia cons-

titucional británica y con algunos de los principios en ella destacados, como su judicialismo y la finura de un sentido jurídico pragmático y casuístico que informa el constitucionalismo anglosajón. Es cierto, como ha escrito Reid, que la retórica del Derecho penetró en la política del siglo XVIII y en su lenguaje, pero lo es en particular con referencia al mundo anglosajón.

En los Estados Unidos, la Constitución es ante todo un instrumento jurídico de cohesión entre las colonias convertidas en Estados e integradas en la Unión. Estructura federal, control judicial de la constitucionalidad de las leyes y supremacía normativa de la Constitución son aportaciones originales del constitucionalismo norteamericano, vinculadas al precedente colonial y, dentro de la cultura constitucional británica, a la corriente judicialista representada en el siglo XVIII por Blackstone, en el XVII por Sir Edward Coke e incluso a mediados del XIII por Bracton con su distinción entre *gubernaculum* y *jurisdictio*. El juridicismo norteamericano no ha sido intrascendente: quizá resida en él, en su preocupación por la técnica jurídica y en su atribución a la vía judicial (*judicial review*) de la defensa de la Constitución, la ininterrumpida y efectiva vigencia de la misma durante ya más de dos siglos, frente a la vida efímera de la Constitución francesa de 1791 y de tantas otras Constituciones europeas.

La supremacía de la Constitución de 1787 se afirma sobre las Constituciones de los Estados y sobre las leyes de los mismos, como «the supreme law of the land» (art. VI, pár. 2), y los jueces de cada Estado están obligados a observarla, *id. est.*, a cumplir la Constitución «aun cuando se encuentren en la Constitución de cualquier Estado o en sus leyes alguna disposición que la contradiga». Estas normas del artículo VI establecen, pues, dos mecanismos jurídicos complementarios: la superioridad normativa de la Constitución, contra la cual no pueden prevalecer ni las Constituciones de los Estados miembros ni sus leyes, y, por otra parte, la vinculación directa de la Constitución a los jueces que deben cumplirla como norma preferente en virtud de lo que A. Hamilton denominó poco después en *The Federalist* su «superior obligation and validity». Gobierno de las leyes y no de los hombres, pero gobierno —es decir, dominio y prevalencia— de la Constitución sobre las leyes.

Cuando Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, en los últimos artículos periodísticos publicados entre 1787 y 1788 en defensa de la Constitución, se plantean el problema del poder judicial y su función, señalan su menor peligrosidad en relación a cualquier otro porque, actuando sobre casos particulares, los actos de los jueces pueden lesionar los derechos de un ciudadano, pero no los del pueblo; y razonan que, siendo la Constitución rígida (véase más adelante), el poder legislativo ordinario resulta limitado y sometido a ella, lo que sólo puede ser controlado por vía judicial puesto que la interpretación y aplicación de las leyes corresponde a los tribunales. En consecuencia, dado el caso de

una insuperable contradicción entre la ley constitucional y la ley ordinaria, el juez del caso deberá inaplicar la ley ordinaria. Como ha escrito Matteucci (1987) a propósito de esta original creación del «experimento americano», «in questa nuova visione della funzione del potere giudiziario veniva stabilita una nuova forma di governo: la democrazia costituzionale».

Pocos años después, en el famosísimo caso Marbury versus Madison, de 1803, el Tribunal Supremo hizo suya esta doctrina, sancionando el principio de que «the Constitution is superior to any ordinary act of the legislature», y el del consiguiente control judicial (*judicial review*) de la constitucionalidad de las leyes.

La enorme influencia de la Constitución de los Estados Unidos en toda América produjo la asunción del principio de control judicial por las Constituciones de varios países, por ejemplo, la argentina de 1853. Otra cosa es que en las diferentes Constituciones republicanas de iberoamericana haya podido hablarse o no de una vigencia efectiva y duradera de cada Constitución, y, menos todavía de su auténtica supremacía constitucional.

En el constitucionalismo europeo no se introduce sin embargo el principio de la supremacía de la Constitución hasta bien entrado el siglo XX, sino que prevalece el principio de soberanía legislativa, el de superioridad del poder directamente representativo y el de su función legislativa sobre la de unos jueces pasivos aplicadores de la ley. La defensa doctrinaria del poder monárquico y su concepción (Constant) como poder moderador obstaculizan en teoría y *de facto* la idea de supremacía de la Constitución, que muchos degradan al nivel de la legislación ordinaria o, lo que es peor, al de simple programa político de intenciones a desarrollar por el legislador.

El sistema europeo de control de constitucionalidad, no siempre concebido como consecuencia lógica de la superior y previa supremacía de la Constitución, no se introduce en Europa desde América, sino que es obra personal de Kelsen entre 1914 y 1920, con ulteriores reelaboraciones, aunque los primeros pasos en la formación de tal sistema europeo se dieron con la revisión total de la Constitución Federal Helvética producida en 1874. Después en Alemania y durante la vigencia de la Constitución de Weimar de 1919 se produce una «fase de incubación» de una jurisdicción constitucional que no termina de cristalizar (Cruz Villalón, 1987).

El modelo austríaco de control de constitucionalidad se implanta con la Constitución de 1920; en Checoslovaquia se introduce en la Constitución del mismo año, unos meses antes que en Austria, y ese modelo europeo, homogéneo pese a diferencias secundarias, se repetirá en la Constitución española de 1931: en los tres casos se trata de repúblicas democráticas que vienen a sustituir monarquías constitucionales, y

aunque tal vez la versión checoeslovaca fuera la más pura, el protagonismo del sistema y su proyección hacia el exterior lo monopoliza Austria (Cruz Villalón, 1987), vinculándolo al nombre de Kelsen, verdadero padre del «modelo de jurisdicción constitucional concentrada».

Desde un punto de vista político, la supremacía de la Constitución se justifica en virtud de la superioridad del poder constituyente y su obra sobre los poderes constituidos y las suyas. Como dijo el Tribunal Constitucional español en una importante sentencia, «la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador». Al Tribunal Constitucional, órgano de la jurisdicción constitucional e intérprete supremo de la Constitución, corresponde la función de custodiar el poder constituyente objetivado en la Constitución (STC 76/1983, fundamento jurídico 4, a).

Desde un punto de vista jurídico, la supremacía de la Constitución se justifica en virtud del principio kelseniano de jerarquía normativa. En un sentido estricto, la Constitución, para Kelsen, «c'est la norme qui régle l'elaboration des lois»; en su sentido propio y originario, la Constitución es «cette régle de la création des normes juridiques essentielles de l'Etat, la détermination des organes et de la procédure de la législation» (Kelsen, 1928). La teoría kelseniana de la «structure hierarchique du droit» no permite la validez de las normas inferiores contrarias a la superior y, por tanto, no puede consentir la permanencia en el ordenamiento de las normas legales contrarias a la Constitución. Debe haber un órgano del Estado cuya función por vía jurisdiccional consista en el juicio de constitucionalidad de las normas y en su eventual declaración de nulidad por inconstitucionalidad. Ese órgano es el Tribunal Constitucional, que ejercerá en régimen de monopolio la jurisdicción constitucional. Ahora bien, como en sentido amplio se entiende por Constitución no sólo las reglas relativas a los órganos y el procedimiento de la producción normativa, sino que en cada Constitución se incluyen también otras reglas relativas a los órganos ejecutivos supremos, a la distribución territorial del poder y a la determinación de las relaciones de principio entre el Estado y los ciudadanos (derechos fundamentales), el juicio de inconstitucionalidad puede extenderse (y de hecho se ha extendido) al control de estas tres partes de las Constituciones (Kelsen, 1928, 204-208).

El modelo kelseniano de jurisdicción constitucional concentrada en un Tribunal Constitucional se ha perfeccionado y generalizado en muchas Constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra mundial, como la italiana de 1947 y la alemana de 1949, y a partir de ellas a otras posteriores como la española de 1978 o la portuguesa de 1976. También la influencia del sistema europeo de jurisdicción constitucional se ha

extendido hasta el otro lado del Atlántico: vale citar a este respecto el Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú (que repite en los artículos 295 ss. de la Constitución de 1979, procedentes de la de 1933, el nombre de aquella misma institución de la Constitución española de 1931), la Corte de Constitucionalidad de la Constitución de Guatemala de 1985, y la Sala de Constitucionalidad o Corte Constitucional introducida dentro de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica a través de la reforma de 1989.

La Constitución, pues, es una norma que ocupa dentro del ordenamiento la posición suprema. Es la norma de las normas, la norma o ley fundamental (*Grundgesetz*). Pero en puridad sólo hay Constitución como norma cuando el ordenamiento establece que el cumplimiento de sus preceptos es obligatorio y, en consecuencia, que su infracción es antijurídica (Otto, 1987). Ese sentido tiene el artículo 9.1 de la Constitución española de 1978 al declarar que «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Vinculatoriedad directa y supremacía normativa significan que la Constitución ocupa dentro del ordenamiento una posición fundamental, puesto que la Constitución contiene las normas sobre producción de normas, los límites de la creación legislativa por el poder constituido titular de esa potestad, y el órgano jurisdiccional encargado de garantizar aquellos principios y estos límites. El ordenamiento es un sistema de normas, la Constitución es lo fundamental y el resto es derivado y no puede ser contradictorio. De este modo, se establece en el interior del ordenamiento, en su fondo o fundamento, una norma que cumple las funciones de legitimación antes asignadas al derecho natural o a la historia (Otto).

IV. RIGIDEZ Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Una Constitución rígida es aquella que no puede ser reformada por el procedimiento legislativo ordinario, sino por otro más complejo y difícil. Políticamente, la razón para establecer un procedimiento específico de revisión constitucional es, como se lee en el artículo 200 de la Constitución francesa de 1791, «el interés nacional», o, dicho de otro modo, el propósito de preservar la obra de la revolución triunfante objetivada en la Constitución. Por lo mismo, en ocasiones se establecieron períodos iniciales de vigencia de la Constitución, durante los cuales habría de ir acumulándose «experiencia» para percibir los inconvenientes de tal o cual precepto constitucional, sin que entre tanto pudiera iniciarse el procedimiento de revisión. Ese paréntesis de intangibilidad consistía, según la Constitución francesa de 1791, en tres legislaturas, o en un determinado número de años: ocho, con arreglo al artículo 375 de la

Constitución española de 1812, o diez según el artículo 30 de la argentina de 1853, posteriormente reformado, por cierto, para suprimir esta cláusula de prohibición temporal de reforma cuya inutilidad política se encargó de poner de manifiesto la historia. Pues de nada les sirvió tal cláusula a las citadas Constituciones de 1791 y de 1812, pudiendo incluso pensarse que la reformabilidad imposible durante cierto tiempo obligó en ocasiones a un juego político de o todo o nada, excluyente de acuerdos transaccionales, que acabó propiciando, junto con otras diversas causas, el carácter efímero de muchas Constituciones excesivamente blindadas. El polígrafo argentino Juan Bautista Alberdi, en su polémica con Sarmiento a propósito de la Constitución de 1853, comentaba la redacción inicial de aquel artículo 30, diciendo: «Para garantizarse contra las veleidades inagotables de la demagogia que se veía venir [...] se adoptó ese arbitrio, que no es sin ejemplo en la historia de los países enfermos de agitaciones crónicas». Pero esa misma historia ha demostrado que la demagogia y las agitaciones crónicas no se curan con prohibiciones temporales de reforma, hoy en día infrecuentes. En una posición opuesta, el liberalismo doctrinario nunca defendió la rigidez constitucional y menos aún la existencia de períodos de intangibilidad. Siendo dentro de este enfoque teórico la Constitución una ley como otras, si no por su contenido, sí por su rango, podría ser reformada como cualquier otra ley (Constitución flexible).

En buena lógica, hoy en verdad dominante, la rigidez constitucional es consecuencia de la supremacía de la Constitución, que de este modo resulta protegida. Siendo la Constitución obra del poder constituyente y no de los poderes constituidos, ninguno de éstos, ni siquiera el legislativo ordinario, ha de poder revisarla, salvo un poder constituido cuya composición y funcionamiento esté previsto *ad hoc* por la propia Constitución, que introduce así entre los *órganos constitucionales del Estado* (aquellos cuya composición y funciones vienen determinados por el texto de la Constitución) un *poder constituyente constituido*, cuya única función es llevar a cabo, cuándo y cómo la Constitución prevé, el procedimiento de reforma.

Hoy casi todas las Constituciones son rígidas. El establecimiento de un procedimiento especial de reforma para la Constitución como ley suprema y la consiguiente distinción formal entre ella y la ley ordinaria, constituye una especie de axioma de la conciencia jurídica universal. Por eso, en lugar de distinguir, como en los umbrales del siglo hacía Bryce, entre Constituciones rígidas y flexibles, hoy conviene hablar de Constitución con mayor o menor grado de rigidez (Vega, 1985). Hay Constitucines que contienen cláusulas materiales de intangibilidad declarando que quedan fuera del procedimiento de reforma determinadas decisiones políticas fundamentales, objetivadas en otras tantas normas constitucionales. Así, el artículo 79.3 de la Constitución alemana de

1949 declara «inadmisible» toda reforma que afecte a la división de la Federación en Estados (*Länder*), al principio de cooperación entre ellos o a los principios consignados entre los artículos 1 a 20 (derechos fundamentales). Del mismo modo, la Constitución francesa de 1958, en su artículo 89, declara intangibles la integridad del territorio y la forma republicana de gobierno, coincidiendo en este punto con el artículo 139 de la Constitución italiana de 1949, que establece que «la forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional».

Se discute el significado político y el valor jurídico de las cláusulas de intangibilidad como límites explícitos a la reforma constitucional (Vega, 1985). No es posible aquí entrar en ello. Tal vez convenga señalar que la opción en el momento constituyente entre establecer o no cláusulas de intangibilidad obedece a criterios de prudencia política más que a opciones teóricas puras y, por otro lado, que, aún sin adoptar la inclusión de límites expresos a la reforma, ésta puede ser en la práctica tan difícil que se disminuya de facto la diferencia entre cláusulas de intangibilidad y normas o grupos de normas sometidas a un procedimiento de reforma excepcional y, aún más complejo y difícil que el procedimiento general de reforma, ya de suyo más estricto que el legislativo ordinario. Ésta es la solución adoptada por la Constitución española de 1978, que, por un lado, prohibe la reforma en tiempo de guerra o durante los estados de alarma, excepción y sitio; y, por otro, establece un procedimiento simple de reforma (art. 167) y finalmente dispone que para la revisión total de la Constitución o para la parcial que afecte al título preliminar, los derechos fundamentales y el título II («De la Corona»), hace falta un procedimiento agravado mucho más complejo que el del artículo 167.

La rigidez constitucional, sobre todo en su expresión máxima (cláusulas de intangibilidad), y en lo relativo a los procedimientos agravados, supone la exclusión o la dificultad de que se adopten *pro futuro* determinadas decisiones constitucionales, lo que significa que el principio democrático de equivalencia de opciones es sustituido por el de preferencia de opciones, en favor de la continuidad de la Constitución con su contenido actual. La justificación democrática de la limitación de la democracia será fácil siempre que la rigidez verse sobre preceptos constitucionales que son fundamento de la democracia misma, como ocurre sin duda respecto a los derechos fundamentales. En otros supuestos, la preferencia en favor de la continuidad se explica más bien por opciones políticas o por razones históricas, como sucede con la integración territorial o con la forma republicana o monárquica. Cuanto más intensa sea la rigidez y menor sea el valor democrático de los preceptos intangibles o de rigidez agravada, más difícil será su justificación democrática (Otto).

Distinto al problema de la reforma de la literalidad de la Constitución (*Verfassungsänderung*) es el de las mutaciones del contenido de las normas constitucionales, intactas en su texto, como consecuencia de la

dinámica de una realidad política difícil de atrapar y cristalizar (*Verfassungswandlung*). El problema surge de modo especial en Constituciones de larga duración, como la norteamericana, cuya adecuación a una realidad actual tan distinta a la de 1787, no puede ser automática. Pero como la rigidez dificulta la reforma, los cambios reales se traducen en mutaciones de sentido de determinados preceptos constitucionales, algunos de los cuales pueden haberse vaciado de sentido por el desuso en su aplicación actual, y otros pueden haber cambiado de significado en virtud de la interpretación judicial.

En los ordenamientos dotados de jurisdicción constitucional concentrada, la jurisprudencia del respectivo Tribunal Constitucional cobra en este contexto una relevancia suma, en cuanto intérprete supremo de la Constitución. Siendo en ella casi obligado el alto nivel de abstracción de su lenguaje, la inconcreción de sus preceptos y el elevado grado de ideologización de algunas de sus normas, la interpretación de la Constitución a través de la jurisprudencia constitucional se ha convertido en el núcleo central de la teoría de la Constitución. En el conflicto entre realidad política y normatividad constitucional, un Tribunal Constitucional ha de procurar adecuar en lo posible aquélla a ésta. Si la oposición entre una ley infraconstitucional y una norma de la Constitución es irreductible, el Tribunal protegerá la Constitución declarando la inconstitucionalidad de la ley. Pero en virtud del principio de conservación de las leyes postconstitucionales, los Tribunales fuerzan a veces el sentido de la ley, o imponen como único compatible con la Constitución uno de sus significados posibles. En ocasiones, pueden dar un sentido virtualmente posible a una norma constitucional hasta entonces entendida de otro modo, para dar entrada bajo el ordenamiento constitucional, rígido y no reformado, a cambios de la realidad política o legislativa que, sin ser opuestos a la Constitución, no fueron ni quizá pudieron ser previstos por ella, que producen así mutaciones en su sentido o contenido. Si esta interpretación es prudente y autorrestringida, puede producir mutaciones convenientes eludiendo la vía de las reformas o las enmiendas, por definición difícil en un sistema de rigidez. Pero cada Tribunal Constitucional ha de tener siempre presente sus propios límites, pues ni es titular de un poder de reforma encubierto, ni sería admisible que las mutaciones constitucionales por vía de la jurisprudencia constitucional llegaran a configurar una Constitución irreconocible. Cuestión de límites, de prudencia política y de *self-restraint*.

V. LA CONSTITUCIÓN, LOS VALORES Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Una Constitución democrática de nuestro tiempo es inconcebible sin que contenga una amplia relación de derechos no sólo declarados sino

protegidos. Las técnicas de garantía pueden ser varias: la vinculatoriedad directa para todos los poderes públicos de las normas que los reconocen y la protección jurisdiccional de los mismos, incluso ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo español u otros semejantes, se cuentan entre las más eficaces. Los derechos fundamentales son derechos humanos positivizados en una Constitución, que gozan dentro de ella y de todo el ordenamiento estatal de una posición central en tanto que fundan y fundamentan el Estado constitucional y democrático de Derecho. Así, Constitución y derechos fundamentales son indisociables. Por medio de aquélla, éstos pasan de la categoría ética de derechos naturales o derechos humanos, a la categoría jurídica de derechos positivizados con el más alto rango y protección. Por medio de éstos, aquélla adquiere su más profunda justificación democrática, en razón no ya del procedimiento y raíz (poder constituyente democrático), sino de su contenido material. Por otra parte, lo que son los derechos fundamentales pasa a ser problema no tanto filosófico como jurídico-constitucional (lo que la Constitución dice que son) y, sobre todo, materia objeto de la jurisprudencia constitucional, en particular de los Tribunales constitucionales allí donde existen. Por eso Robert Alexy ha podido escribir que «la ciencia de los derechos fundamentales [...] se ha convertido en una apreciable medida en una ciencia de la jurisprudencia constitucional» (Alexy, 1993).

Los derechos fundamentales constituyen el desarrollo y la concreción de unos determinados valores y principios como ideales de la cultura jurídico-política propia del mundo moderno (Peces-Barba, 1984), pero ideales que han pasado de estar alojados en determinados libros, cerebros o espíritus, a estar positivizados de modo más o menos explícito en las Constituciones. Así, el artículo 1 de la Ley Fundamental de Bonn dice que «la dignidad del hombre es intangible» y que «respetarla y protegerla es obligación de todo poder político», para añadir en el apartado siguiente que «el pueblo alemán se identifica con los derechos inviolables e inalienables del hombre como *fundamento* de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo». Por su parte, la Constitución española de 1978 «propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.1) e insiste en que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1).

La carga utópica que estas declaraciones constitucionales contienen no debe inducir a confundirlas con cualquier retórica política de circunstancias. Los derechos fundamentales son normas, los valores tienen carácter normativo y aquéllos son concreciones de éstos que conservan, más allá de su positivación, la función de objetivos o metas que la Cons-

titución marca a los poderes públicos, y el papel de criterios o guía para la interpretación que los jueces y los Tribunales Constitucionales en su caso hagan de los derechos fundamentales (Peces-Barba, 1984).

Semejante es la función que en Constituciones actuales como la alemana, la italiana, la portuguesa o la española desempeñan los principios en ellas declarados. Participan de un fondo ético que positivizan unos y otros. Pero lo que en el modelo de los valores es *lo mejor*, en el modelo de los principios es *lo debido*. Principios y valores se diferencian sólo en virtud de su carácter deontológico y axiológico respectivamente, pero tampoco son incompatibles en la economía del lenguaje constitucional ni en el momento de la interpretación constitucional, porque «no existe dificultad alguna en pasar de la constatación de que una determinada solución es la mejor desde el punto de vista del derecho constitucional a la constatación de que es debida iusconstitucionalmente» (Alexy, 1993).

Los derechos fundamentales y los valores y principios que los sustentan, son la carga ética y utópica positivizada y hecha vinculante dentro de sus respectivos Estados por las Constitución de nuestros días, que obedecen a esta orientación democrática material y no sólo procedimental u organizativa. Al tiempo que la división de poderes ha perdido importancia en el Estado de partidos de nuestros días, adquieren cada vez mayor valor dentro de la Constitución y del resto del ordenamiento los derechos fundamentales, que son no sólo derechos subjetivos sino también «elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana, justa y pacífica» (STC 25/1981, fundamento 5).

Volvemos a un cierto contractualismo. Si los hombres pactaron el nacimiento del Estado como artificio útil para apaciguar la convivencia interindividual, sustituyendo el miedo por la seguridad y fortaleciendo el goce y el uso de libertades y derechos, éstos constituyen la razón de ser de aquél y la Constitución, como norma suprema del Estado, debe reconocerlos, protegerlos y ampliarlos, indirectamente, por medio de una organización racional y eficaz de los poderes y, directamente, a través de las garantías jurisdiccionales más eficaces.

La Constitución no se disuelve en los derechos ni se reduce a ellos. Pero los derechos fundamentales y los valores que los informan deben ser los objetivos que el Estado democrático de Derecho se propone realizar. «Son el fundamento y la meta, el fin del Derecho» (Peces-Barba, 1993) y, por consiguiente, de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

Alberdi, J. B. (1958), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Nueva edición oficial*, Buenos Aires.

Alexy, R. (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, v. e. de E. Garzón Valdés, CEC, Madrid.
Bidart Campos, G, J. (1987), *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*, Ediar, Buenos Aires.
Bidart Campos, G. J. (1994), *Tratado elemental de Derecho constitucional argentino*, 2 vols., Ediar, Buenos Aires.
Carpizo, J. (coord.) (1979), *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México.
Constitución Española 1978-1988, I, II y III, *Constitución, desarrollo legislativo, jurisprudencia y bibliografía*, CEC, Madrid.
Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1993.
Las constituciones de Iberoamérica, ed. preparada por L. López Guerra y L. Aguiar, CEC, Madrid, 1992.
Cruz Villalón, P. (1987), *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, CEC, Madrid.
Dromi, R. y Menem, E. (1994), *La Constitución reformada, comentada, interpretada y concordada*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
Fiz-Zamudio, H. (1980), *Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos*, UNAM, México.
Garcia de Enterría, E. (1981), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid.
García Pelayo, M. (1991), *Obras completas*, 3 vols., CEC, Madrid, en especial I, 259-275.
Garrido Falla, F. *et al.* (1985), *Comentarios a la Constitución* [española de 1978], Civitas, Madrid, 2ª. ed.
Heller, H. (1974), *Teoría del Estado*, ed. y prólogo de G. Niemeyer, FCE, México.
Hesse, K. (1992), *Escritos de Derecho constitucional*, selección, traducción e introducción de P. Cruz Villalón, CEC, Madrid.
Kelsen, H. (1979), *Teoría general del Estado*, tr. de L. Legaz Lacambra, Nacional, México.
Kelsen, H, (1988), *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, selección y presentación de J. Ruiz Manero, Debate, Madrid.
Löwenstein, K. (1969), *Teoría de la Constitución*, trad. y estudio previo de A. Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona.
Otto Pardo, I. de (1985), *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid.
Otto Pardo, I. de (1987), *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona.
Maitland, F. W. (1979), *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, Cambridge.
Reid, J. Ph. (1986-1987), *Constitutional History of the American Revolution* I. *The Authority of Rights*, Madison; II. *The Authority to Tax*, Madison; III. *The Authority to Legislate*, Madison, 1991, en particular III, 63-87.
Rubio Llorente, F. (1993), *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEC, Madrid.
Schmitt, C. (1982), *Teoría de la Constitución*, trad. y presentación de F. Ayala, epílogo de M. García-Pelayo, Alianza, Madrid.
Schmitt, C. (1983), *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid.

Smend, R. (1985), *Constitución y Derecho constitucional*, CEC, Madrid.
Tomás y Valiente, F. (1988), *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid.
Tomás y Valiente, F. (1993), *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, CEC, Madrid.
Vega, P. de (1985), *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid.

ESTADO DE DERECHO

Elías Díaz

No todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto que todo Estado genera, crea, un Derecho, es decir, produce normas jurídicas; y que, en mayor o menor medida, las utiliza, las aplica y se sirve de ellas para organizar y hacer funcionar el grupo social, así como para resolver conflictos concretos surgidos dentro de él. Difícilmente cabría imaginar hoy (y quizás en todo tiempo) un Estado sin Derecho, sin leyes, sin jueces, sin algo parecido a un sistema de legalidad, aunque los márgenes de arbitrariedad hayan siempre tenido una u otra efectiva y, en todo caso, negativa presencia. Pero, a pesar de ello, de esa constante, no todo Estado merece ser reconocido con este, sin duda, prestigioso rótulo cualificativo y legitimador que es —además de descriptivo— el Estado de Derecho: un Estado con Derecho (todos o casi todos) no es, sin más, un Estado de Derecho (sólo algunos lo son). Éste implica —en términos no exhaustivos— sometimiento del Estado al Derecho, a su propio Derecho, regulación y control de los poderes y actuaciones todas del Estado por medio de leyes, creadas éstas además según determinados procedimientos de alguna abierta y libre participación popular, con respeto pues para derechos fundamentales concordes con tal organización institucional.

El Estado de Derecho, así básicamente concebido, es un tipo específico de Estado, un modelo organizativo que ha ido surgiendo y construyéndose en las condiciones históricas de la modernidad como respuesta a ciertas demandas, necesidades, intereses y exigencias de la vida real, de carácter socioeconómico y, unido a ello (como siempre ocurre), también de carácter ético y cultural. Teoría y praxis, pues, o, invirtiendo la relación, praxis y teoría (ya que no son términos escindibles): es decir, instancias fácticas más o menos inmediatas impregnadas u orientadas desde filosofías, ideologías, concepciones del mundo o como quiera llamárseles,

hechos y valores, es lo que está detrás de los mecanismos y aspiraciones que, a lo largo del tiempo, han ido configurando a aquél. El Estado de Derecho, tanto en su (descriptiva) plasmación positiva como —relación no lineal ni mecánica— en su (prescriptiva) formulación ética, responde desde esa consideración histórica a concretas exigencias de certeza y aseguramiento de propiedades y de su tráfico, así como a protección de otras valiosas libertades (de religión, pensamiento, expresión, etc.) y a garantías de diversa especie que no pueden prescindir tampoco de una cierta referencia inicial a la igualdad.

Situado en esas coordenadas, básicamente liberales pero incoativamente democráticas, habría —creo— que evitar a toda costa su determinación e inmovilista reducción conservadora desde un elemental y simplista quiasmo que concluyera que, por tanto, esta clase de Estado no es sino un Estado de clase. Pero tampoco habría que desconocer u ocultar ideológicamente esas históricas y reales dependencias de desigualdad respecto de sectores sociales —la referencia aquí a la burguesía como clase en ascenso es, desde luego, inevitable— especialmente interesados, en su momento, en tales construcciones (jurídico-políticas) y en tales concepciones (filosóficas y éticas). A mi juicio, sin embargo, la mejor dialéctica histórica, intransigente con esas desigualdades, y la propia lógica interna de la libertad y de la razón ilustrada en su fundamentación de los derechos humanos (vistos allí incluso como derechos naturales) han operado, y deben operar, hacia consecuentes propuestas de universalización: es decir, hacia la efectiva realización de esas exigencias, básicas para la teoría de la justicia —y para el Estado de Derecho—, que son la seguridad, la libertad y la igualdad.

El Estado de Derecho es, así, una invención, una construcción, un resultado histórico, una conquista más bien lenta y gradual (también dual, bifronte), hecha por gentes e individuos, sectores sociales, que, frente a poderes despóticos o ajenos, buscaban seguridad para sus personas, sus bienes y propiedades y que, a su vez, al ampliar el espectro, exigen garantías y protección efectiva para otras manifestaciones de su libertad; y ello, en forma tanto de positiva intervención en los asuntos públicos como de negativa no interferencia de los demás. Pero es asimismo verdad que, por debajo y junto a esa directa defensa de la libertad, la seguridad y la propiedad, con frecuencia se alegan también —de manera más o menos explícita y/o condicionada— algunas básicas y potenciales razones de igualdad. Desde el Renacimiento, y siempre con algún tipo de precedentes, los Estados modernos, frente a los privilegiados fraccionamientos medievales y feudales, reclaman y logran asumir para sí la suprema y única soberanía (Maquiavelo, Bodino). Es en ese marco donde van a manifestarse con fuerza y con diferentes prioridades dichas demandas y su reaseguramiento (Hobbes), reconocidas y pronto institucionalizadas a través, precisamente, de una coherente regulación jurídica y de un (auto)

control efectivo de tales poderes públicos: Estado liberal, Locke, Declaraciones de derechos de 1689 en Inglaterra y de 1776 en América del Norte; influencia, asimismo, de la filosofía de la Ilustración y del mejor idealismo alemán (Kant como fundamento); en esas vías teórico-prácticas incidirá, con acento y potencialidades más democráticas, la revolución francesa (Enciclopedia, Rousseau) y, en concreto, la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* de 1789.

Puede decirse, por tanto, que esta triple tradición nacional y cultural, siempre con interrelaciones complejas en su interior, aporta conceptos e ingredientes que permiten llegar a definir así al Estado de Derecho (hechos y valores, legalidad y legitimidad) como «institucionalización jurídica de la democracia liberal». La carga conservadora, restrictiva de la soberanía popular, que la fórmula del *Rechtsstaat* posee, cuando se acuña y difunde en la Alemania del primer tercio del siglo XIX (A. Müller, T. Welcker, R. von Mohl), no iba a ser incompatible con los elementos de mayor garantía y protección del individuo y de sus derechos y libertades que están presentes en la institución anglosajona de la *rule of law*; ni —andando el tiempo— podría coherentemente oponerse a las influencias democráticas derivadas de manera principal de aquel texto de la Revolución francesa: libertad, igualdad, fraternidad, *regne de la loi*, ley como expresión de la voluntad general, separación de poderes con predominio del legislativo, Estado constitucional, nueva legalidad versus vieja legitimidad, etc. Todo ello habría de hacer posible que, sobre esa base liberal, pero debido principalmente a las luchas de importantes y mayoritarios sectores sociales de hecho allí excluidos, más el impulso de los movimientos sindicales y los partidos socialistas democráticos, es decir, contando siempre con las fuerzas históricas más progresivas (siglos XIX y XX), aquella construcción jurídico-política se constituyera coherentemente en nuestro tiempo como Estado social y democrático de Derecho.

Vertebrando no sin conflictos ni contradicciones toda esa decisiva evolución histórica y esos diferentes (no indiferentes) modelos de Estado de Derecho, tenemos —ya se indicó antes— ciertos componentes, ciertos mecanismos, procedimientos, valores, que han sido y deben ser considerados como fundamentales, básicos, imprescindibles para que pueda en rigor hablarse, con aplicación a todas esas situaciones relacionadas, de un verdadero, pero no estático ni esencialista, Estado de Derecho. Tales necesarios caracteres generales (entendiendo siempre que el Estado de Derecho, como la democracia misma, es siempre una realidad de carácter procesual, perfectible y abierta en el tiempo) serían, a mi modo de ver, principalmente los cuatro siguientes:

a) *Imperio de la ley*, que rige a gobernantes y ciudadanos, pero precisando que —como ya se señalaba en el artículo 6 de la Declaración

francesa de 1789— «la ley es la expresión de la voluntad general», es decir, creada (pero no bajo unos mínimos) con libre participación y representación de los integrantes del grupo social.

b) *División de poderes*: legislativo, ejecutivo y judicial, con lógico predominio en última y más radical instancia del poder legislativo, primero constitucional y luego parlamentario, concretado en las correspondientes normas jurídicas. La institución que representa la soberanía popular es la que suministra legalidad y legitimidad a la institución que ejerce la acción gubernamental.

c) *Fiscalización de la Administración*: actuación según ley en todos los órdenes y niveles de ella (poder ejecutivo), así como consecuente y eficaz control por los competentes órganos constitucionales y jurisdiccionales. Interdicción de la arbitrariedad y respeto estricto, pues, al principio de legalidad y a sus implicaciones por todos los funcionarios y servidores del Estado.

d) *Derechos y libertades fundamentales*, garantías jurídicas (penales, procesales y de todo tipo), así como efectiva realización material de las exigencias éticas y políticas, públicas y privadas, que, especificadas y ampliadas en el tiempo como derechos económicos, sociales, culturales y de otra especie, constituyen la base para una real dignidad y progresiva igualdad entre todos los seres humanos.

A nadie se le ocultarán las muchas y grandes complejidades y dificultades de muy diferente alcance que están presentes, o que subyacen, en el mero enunciado prescriptivo de todos estos objetivos. Ni tampoco el carácter gradual y procesual, histórico, que —con el necesario cumplimiento de un contenido básico esencial— caracteriza a tales rasgos definitorios en los diferentes tiempos y en los ya mencionados modelos de Estado de Derecho. Sin embargo, contando con esto y evitando, así, perfeccionismos desmovilizadores, también habría que señalar con rotundidad que tales complejidades y dificultades serían, son, infinitamente mayores, realmente insalvables, si —como se hace en los regímenes totalitarios, absolutistas, dictatoriales— se suprimen todas esas propuestas, aspiraciones, garantías e instituciones propias del Estado de Derecho. Pero, desde luego, los Estados que quieran ampararse y legitimarse bajo este prestigioso título habrán de adecuar rigurosamente sus normas jurídicas y sus actuaciones fácticas a esas exigencias de ética política y a esas reglas y prácticas de funcionamiento y organización derivadas, en definitiva, de la libertad y la responsabilidad de todos, gobernantes y ciudadanos.

A todos incumbe ciertamente el Estado de Derecho, también a todos los ciudadanos, exigiéndoles respeto hacia las libertades y los derechos de los demás, así como consecuentes comportamientos en el marco siempre de los cauces institucionales y constitucionales entendidos de la manera

más amplia y flexible posible. Pero, junto a ello, debe enseguida señalarse que a quien en última y más decisoria instancia se dirige el Estado de Derecho es precisamente al propio Estado, a sus órganos y poderes, a sus representantes y gobernantes, obligándoles en cuanto tales a actuaciones en todo momento concordes con las normas jurídicas, con el imperio de la ley, con el principio de legalidad, en el más estricto sometimiento a dicho marco institucional y constitucional. El Derecho en cuanto sistema jurídico lleva consigo la posibilidad de coacción-sanción, es decir, la capacidad de exigir el cumplimiento de sus normas, o de imponer efectos y consecuencias en caso de incumplimiento, con el empleo de uno u otro tipo de fuerza, física, material o, incluso, moral. El Derecho es, implica, uso de la fuerza y, a su vez, regulación del uso de la fuerza. No todas estas regulaciones tienen el mismo carácter y significado; también las dictaduras pueden convertir en normas sus negaciones de la libertad, su despotismo, aunque por lo general se reservan mayores márgenes no sólo de legal discrecionalidad sino también de ilegal arbitrariedad. El Estado de Derecho, como ya hemos visto, es aquel en el que esas regulaciones normativas se hacen desde la libre participación, que incorpora mejor los derechos fundamentales e, insisto en ello, obliga con todo rigor a que los poderes públicos se muevan siempre dentro del más estricto respeto y sometimiento a las leyes (Constitución y demás), prohibe y persigue toda actuación o respuesta estatal que utilice cualquier tipo de fuerza o coacción que pueda considerarse ilegal.

El Estado, se señala, es el monopolio legítimo de la violencia (Weber); para que sea tal (legítimo) ha de tratarse, por lo tanto, de una fuerza, de una coacción, de una violencia de ese modo producida y regulada en el Estado de Derecho. El Estado no puede, no debe, de ningún modo, responder al delito con el delito, a la violación de la ley por el delincuente con la violación de la ley por el gobernante o sus representantes: se convertiría así en un Estado delincuente. No puede, ni debe, cometer el gravísimo delito y el gravísimo error de combatir e intentar acabar con el terrorismo implantado por unas u otras bandas, mafias o asociaciones armadas cayendo en un correlativo terrorismo de Estado, ejercido o ayudado ilegalmente por las legítimas instituciones. Si tal cosa hiciera, pondría en cuestión su propia legitimidad: por acogerse a la razón de la fuerza perdería la fuerza de la razón. El delito y la violencia contra el sistema jurídico y político de libre participación, sistema que prevé incluso cauces para su propia reforma y transformación, deben ser en todo caso contestados, perseguidos y dominados precisamente desde esa misma legalidad que aquéllos violan, atacan o pretenden destruir: ¿qué diferencia habría si ambas partes la niegan y menosprecian por igual? La mejor defensa de la legalidad y de la legitimidad exige actuar siempre en el marco de la Constitución y del Estado de Derecho: no sólo esto es más justo, y más legal, sino que incluso —ésta es mi convicción— tanto a

corto, medio y largo plazo, al contar con mayor apoyo y legitimación, será además mucho más eficaz para todo el sistema político y social.

Dejado bien firme y claro todo lo anterior, que es absolutamente básico y fundamental, podemos decir precisamente que la búsqueda de una mayor legitimación, adhesión y participación implica también no petrificar, no inmovilizar con caracteres esencialistas esos elementos, esos requisitos que configuran el Estado de Derecho; y, de manera muy especial, implica no aislar de la historia y de la realidad social esas demandas políticas y exigencias éticas que se concretan en los que llamamos derechos humanos fundamentales. En el fondo, de ahí deriva —sobre la base de «las luchas por las condiciones reales de la existencia»— toda esa evolución histórica que yo concreto aquí en estas tres grandes fórmulas o modelos, diferenciados pero relacionados, del Estado liberal, social y democrático de Derecho. Se trata, en definitiva, de insistir y de avanzar en esa doble participación que es, a mi juicio, la mejor definición de la democracia y que, como proceso siempre abierto, acompaña asimismo a su institucionalización en el Estado de Derecho a lo largo de la historia. Democracia, pues, como participación (libre y de todos) entendida, digo, como doble participación: una, participación en las decisiones jurídico-políticas, lo que también implica participación en el tejido social; dos, participación en los resultados, medidos tanto en consecuencias más directamente económicas como en reconocimiento de derechos y libertades de muy diferente índole. Serían cuatro, por tanto, las zonas preferentes a tomar en consideración —Estado, Sociedad, Economía, Derecho (y derechos)— y así se hará aquí con objeto de dilucidar sobre realidades y exigencias de esa doble participación.

Me parece oportuno hacer observar y resaltar (antes de seguir adelante en la exposición y análisis crítico de las particularidades de esos diferenciados modelos de Estado de Derecho) que esta teoría y práctica de la democracia como doble participación se vincula profundamente, también en su génesis y formación histórica, a las mejores manifestaciones de las ideas humanistas con raíces ambas en la filosofía de la modernidad y de la razón ilustrada. En el humanismo real es el hombre, son los seres humanos, hombres y mujeres, quienes hacen, y deben hacer, la historia y quienes, a su vez, constituyen el objetivo, la finalidad de la historia: tienen protagonismo, por así decirlo, en las decisiones y también en los resultados, correlativamente a esa doble participación democrática que con ella se interrelaciona. Lo que en la modernidad va progresivamente ganando terreno es, por un lado, esa exigencia de mayor participación por parte de cada vez más amplios sectores, de un mayor poder de creación en todos los ámbitos de la acción humana (Renacimiento, Racionalismo, incluso —con mayor acento voluntarista— algunas tendencias de la Reforma) y también, por tanto, en el campo de la creación de las normas jurídicas y la toma de decisiones políticas; íntimamente unido a

ello, dando sentido a tal presencia e intervención, está, por otro lado, la constante y progresiva afirmación y defensa de los derechos humanos entendidos en ese tiempo como derechos naturales (superación del iusnaturalismo teológico por el iusnaturalismo racionalista), es decir, como metas y contenidos, a pesar de todas sus deficiencias e insuficiencias, para esa inicial restringida participación en los resultados.

Es en este específico pero amplio contexto, como decimos, donde van precisamente a configurarse esas que son categorías básicas del Estado de Derecho, ya enumeradas aquí. Éstas, siempre con un coherente contenido básico esencial, experimentarán no obstante variaciones importantes al hilo de los acontecimientos históricos y los conflictos humanos, las condiciones de «la producción y autorreproducción de la vida real»; y sobre unas y otras incidirán a su vez las reconstrucciones teóricas que operan desde las concepciones, paradigmas, proyectos o ideologías (adóptense los términos más propicios y menos unilaterales) que en estas páginas venimos clasificando, de manera más o menos convencional, no dogmática ni cerrada, bajo esos rótulos del Estado liberal, social y democrático de Derecho, en correspondencia en las correlativas filosofías políticas de uno u otro carácter y significado.

A pesar de su más directa dependencia literal respecto del vocablo germánico *Rechtsstaat*, y sin ruptura con éste ni con la anglosajona «Rule of Law», es, a mi juicio, en el texto de la Declaración francesa de 1789 donde (por supuesto que con no pocas insuficiencias históricas y problemas abiertos para la interpretación y el debate) mejor y más claramente se especificaban ya entonces esos requisitos y elementos básicos del Estado de Derecho. Así, de manera muy resumida: *a*) el imperio de la ley como «expresión de la voluntad general» (art. 6) y como vía para la determinación de los límites entre las libertades y derechos de cada hombre (art. 4); *b*) la separación de poderes sin cuyo establecimiento —dice el art. 16— no puede propiamente hablarse de Constitución, de Estado constitucional; *c*) la fiscalización del poder ejecutivo en cuanto que —señala el art. 19— «la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración»; *d*) el reconocimiento, declaración y garantía de los derechos del hombre y del ciudadano; con olvido no impremeditado de la igualdad en esta lista general, pero con presencia limitada en otros pasajes, establece así el art. 2: «Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión»; de ellos derivan libertades concretas y protecciones jurídicas que se diferencian y reafirman en el resto de los diecisiete artículos del texto: si «la garantía de los derechos no está asegurada» —vuelve el decisivo art. 16— no hay Constitución, no hay Estado constitucional, no hay Estado de Derecho.

Sobre la base de consideraciones de esta naturaleza y de sus consecuencias posteriores, suelen destacarse como implicaciones finalmente

más significativas de ese inicial proceso histórico que tiene en la Revolución francesa su momento más relevante y simbólico, las cuatro siguientes (correlativas —obsérvese— a esas cuatro zonas en que se manifiesta la doble participación de la democracia, y relacionadas también con las exigencias que constituyen el núcleo —imperio de la ley y derechos fundamentales— del que derivan los caracteres propios de todo Estado de Derecho):

1) Desde un punto de vista político, representa el paso del Estado absoluto del «antiguo régimen» al Estado liberal y, sin reducción a aquél, al Estado constitucional (institucionalizado pues, inicialmente, como Estado liberal de Derecho).

2) Desde un punto de vista sociológico, es resultado del profundo cambio desde una sociedad estamental (nobleza, clero, burguesía) a una sociedad clasista (burguesía, proletariado), expresión de un nuevo modo de producción y de la muy diferente posición de las plurales clases sociales dentro de él.

3) Desde el punto de vista de la economía, es muestra de las correlativas transformaciones que van desde el total agotamiento del caduco sistema feudal y gremial al poderoso surgimiento e instauración del que, con decisiva acumulación privada, se denominará modo capitalista de producción.

4) Desde el punto de vista jurídico, se trataría del tránsito —esto ya ha sido observado— desde un Derecho desigual para individuos desiguales (propio del régimen absolutista de privilegios estamentales) a un Derecho igual para individuos desiguales. Pero, anotaría yo, dotado éste con coherentes y mayores potencialidades de igualdad y, a su vez, con amplio reconocimiento y garantía de un buen número de libertades y derechos fundamentales.

En este proceso histórico, así firme y conflictivamente iniciado y proseguido, en el que a lo largo del XIX y XX se sitúan en efecto —no sin recaídas, retrocesos, distorsiones y más o menos arduas evoluciones— esas diferentes fases o modelos que, se considera, es necesario diferenciar al hablar hoy del Estado de Derecho. Aquí se hará tal narración sólo de manera muy resumida, a veces casi esquemática, destacando sus principales rasgos cualificadores en cada uno de esos mencionados sectores (Estado, Sociedad, Economía, Derecho), los cuales, interrelacionados, contribuirán a ilustrar —así lo espero— esa evolución histórica y el sentido actual (también futuro, posiblemente) del Estado de Derecho. Comenzaremos con el paradigma liberal para mostrar, ante las decisivas insuficiencias e inconsecuencias de éste, lo que fue después —bien entrado el siglo XX, aunque siempre con demandas y precedentes en el anterior— la necesaria construcción del Estado social. Sus problemas en nuestro tiem-

po —se habla incluso de crisis desde muy distintas, y hasta opuestas, perspectivas— exigen, sin duda, la formulación de alternativas de presente y futuro: la mía, la de muchos, discutible y abierta, no es la tan en boga doctrina neoliberal conservadora (liberista, por reducir todo el problema a la libertad económica), sino más bien la que —confesémoslo, partiendo de perspectivas socialdemócratas— se propone intentar hacer cada vez más reales y para todos esas exigencias de la doble participación que caracterizan, como ya decíamos, a la democracia a la altura de nuestra época, planteada también a escala mundial y transnacional.

Éste es, pues, el mencionado —conclusivo— resumen de tal tipología del Estado de Derecho y del, inevitablemente abreviado, esquema de algunas de sus respectivas condiciones, circunstancias y principales implicaciones que —con aquellos elementos comunes— configurarían y responderían, a su vez, a diferentes concepciones generales, filosóficas y políticas:

I) Estado liberal de Derecho, paradigma inicial del proceso con todo lo que ello todavía supondrá en su contra (baja participación democrática en los dos niveles) y en su favor: principalmente, la básica organización del cuadro jurídico e institucional para una identificación legal-racional del Estado y para el reconocimiento y garantía de, hasta entonces, muy desprotegidos derechos y libertades. No se ocultarán aquí sus deficiencias, al contrario, se resaltarán, pero sin olvidar nunca su fundamental aportación como Estado de Derecho. En consonancia con ello se conformaban así los ya anunciados componentes y condicionantes de tal concepción:

1) Respecto del Estado, prevalencia de posiciones liberales recelosas e, incluso, directamente contrarias al sufragio universal, defensoras sin más del voto censitario para constituir las instituciones y los poderes de aquél (Guizot). Tal Estado es, o aparenta ser, un Estado abstencionista, al menos en el mundo del trabajo y de la economía («laissez faire, laissez passer...»), aunque siempre con un fuerte intervencionismo en pro de la propiedad; tampoco sería para nada abstencionista en cuestiones de orden público y militar, con dura represión de huelgas, protestas y algaradas y, otra vez, con patriótico intervencionismo colonialista donde menester fuese para la defensa e imposición de esos propios intereses. Donde realmente puede decirse que tal Estado, en muy amplia medida, era de verdad abstencionista es en su despreocupación por los derechos sociales, económicos y culturales vinculados a necesidades básicas de salud, enseñanza, vivienda, etc., para las grandes mayorías.

2) Sociedad individualista —con, ¿habría que advertir hoy?, los pros y los contras del individualismo— , así como de carácter elitista: también pues en lo no institucional o gubernamental, de muy baja participación;

sociedad no estamental pero rígidamente clasista, con muy reducida y difícil movilidad; en ese marco, ascenso y consolidación del poder de la burguesía, de sus derechos y preferentes libertades; imposición casi absoluta del contrato de trabajo individual y de la «libertad» de contratación: y en el margen, o muy cerca, oposición radical y enfrentamiento a veces violento por parte de los sectores obreros y de otros grupos sociales, movimientos sindicales y partidos políticos genéricamente socialistas.

3) Sacralización de la propiedad privada individual: «Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado», rezaba en efecto el art. 17 de la liberal Declaración francesa de 1789, positivizada después sin apenas límites en los Códigos civil y mercantil de Napoleón (seguidos por todos los del continente europeo), constituye aquélla la base del sistema de producción que va a pasar a identificarse como capitalismo. Economía competitiva, de libre mercado (con debates sobre proteccionismo), economía de bajos salarios, subconsumo y pobreza en amplios sectores sociales. Fuerte acumulación privada de capital, control y decisión muy minoritaria sobre las plusvalías, los excedentes y, en definitiva, sobre las inversiones y la dirección general de la economía.

4) Con todo, declaración y protección jurídica de libertades y derechos fundamentales, civiles y políticos (de pensamiento, expresión, religión, participación pública aunque restringida, etc.), garantías de seguridad penal y procesal decisivas, sin duda, para todo lo que se estaba forjando y lo que vendría después. Todos éstos no eran sólo e inevitablemente derechos «de y para la burguesía», como simplificó a veces, modo esencialista, algún radicalismo izquierdista. Precisamente, las exigencias de cumplimiento efectivo del Estado de Derecho y las potencialidades de realización igualitaria de tales derechos iban a coadyuvar muy coherentemente a la progresiva superación de tal reduccionismo clasista. Pero, mientras tanto, resultaba de todo punto evidente que, en ese marco social y estatal, y bajo ese régimen económico y de propiedad, tal reconocimiento de derechos humanos fundamentales era, de hecho, profunda e injustamente desigual e insuficiente, excluyéndose sin más de su efectividad práctica y de su real participación a muy amplios sectores sociales cuando no, en otra ineludible universal dimensión, a enteros pueblos e innumerables gentes de nuestro planeta. Eran, pues, necesarios grandes cambios en todos estos condicionantes y en el propio Estado liberal, a fin de que el Estado de Derecho y la incipiente democracia pudieran asumir eficazmente tales demandas de los menos favorecidos, y avanzar así hacia una mayor generalización de esas exigencias (haciéndolas reales para todos) con la consecuente ampliación de ellas al campo también de los derechos económicos, sociales y culturales.

II) Estado social de Derecho, como alternativa dual y gradual —con firme rechazo de las falsas salidas totalitarias impuestas por el comunis-

mo burocrático y por las dictaduras fascistas— ante las graves crisis y las insostenibles carencias e insuficiencias del modelo liberal, patentes ya con toda claridad desde, al menos, los años de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Colaborarán en la construcción de aquél, proponiendo cambios, tanto algunos sectores más abiertos e inteligentes defensores de dicho orden económico (para su saneamiento y fortalecimiento) como otros —partidos socialdemócratas y movimientos sindicales— que se proponían una más progresiva y profunda transformación. John Maynard Keynes y Hermann Heller podrían ser un buen símbolo de tal aproximación dual.

1) El Estado va a hacerse así decididamente intervencionista con objeto de poder atender y llevar a la práctica esas perentorias demandas sociales de mayor participación e igualdad real: sufragio universal (incluido ya el sufragio femenino), por un lado, amplio pacto social con compromiso por el Estado para políticas de bienestar, por otro, serán los dos principales componentes de ese indudable fortalecimiento de la legitimación y de la doble participación democrática.

La expansiva acción social de este Estado intervencionista, Estado de servicios —donde éstos se demandan cada vez en mayor cantidad, mejores en calidad y para más amplios sectores sociales—, va a suponer un protagonismo y una lógica preeminencia para las tareas y las funciones de la Administración, del poder ejecutivo. Éste, sin negar el Parlamento, se convierte en no corta medida en poder legislador y su actividad desborda, aunque no necesariamente contradiga, los propios cauces de las normas jurídicas. Desde las estrictas exigencias del Estado de Derecho, del principio de legalidad y del control y responsabilidad de la Administración, se suscitan así serias dudas y reservas ante el riesgo de que tales disposiciones jurídicas y acciones políticas y sociales puedan llegar a romper y hacer caso omiso del sistema parlamentario y constitucional. En el fondo, y con muy diferentes interpretaciones, orientaciones e, incluso, intenciones, éstos eran ya algunos de los problemas que aparecían en las polémicas de los años veinte y treinta con Carl Schmitt, por un lado, y Hermann Heller, por el otro. En buen acuerdo, por mi parte, con el segundo de ellos —«el Estado de Derecho, resuelto a sujetar a su imperio a la economía»—, yo aquí sólo insistiría en la ineludible necesidad de que las instituciones y los poderes públicos actúen hoy en esa doble coordinada dimensión: tanto en las exigencias del Estado social, receptivo ante tales u otras demandas de los ciudadanos, como en las coordenadas del Estado de Derecho, eficaz en el cumplimiento y desarrollo progresivo de la Constitución.

2) Sociedad de masas, con sus pros y contras (depende también para quién); sociedad industrial, más tarde postindustrial, tecnológica y de servicios; desbordante sociedad de consumo, basta de derroche y despilfarro; sociedad orgánica y corporativa: éstos son algunos de los rótulos uti-

lizados por los sociólogos (Salvador Giner) para referirse a estas diferentes dimensiones entre las que se mueve el Estado social, con grave tendencia en nuestros días a la reducción del *Welfare State*: tanto del Estado social del bienestar como del estado del bienestar social.

Las corporaciones económicas y profesionales, también las asociaciones patronales y sindicales, adquieren, junto a otras de diverso carácter, una mayor presencia y reconocimiento públicos, incluso por parte oficial. La legislación se hace así pactada, concertada con el propio Parlamento: con ello —aspecto positivo— se amplían los potenciales de legitimación y paz social pero, a su vez —aspecto negativo— se subordinan en ocasiones los intereses generales a esos de las más fuertes corporaciones, con residuos casi de democracia orgánica. El resultado, se ha criticado, es así un Estado fuerte con los débiles y débil con los fuertes. No todo el mundo tiene, en efecto, el mismo peso, la misma fuerza, el mismo poder, en la mesa de la negociación: y prácticamente ninguno los no corporativizados, o los pertenecientes a débiles corporaciones. De la vieja desigualdad individualista liberal se puede así estar pasando o haber pasado a una —en cualquier caso no del todo equiparable— desigualdad grupal o corporativa, desde luego disfrutada o sufrida también en última instancia por individuos particulares.

3) El Estado social, adviértase, no pretendía romper con el modo capitalista de producción, aunque —en sus mejores manifestaciones, tendencias socialdemócratas y grupos de apoyo— tampoco renunciaba a reformas progresivas que transformasen realmente el sistema. Ello implica entender, desde luego, que «capitalismo» y «socialismo» no son esencias cerradas y absolutas, totalmente aisladas e incomunicadas entre sí, sino más bien momentos, partes o sectores de un siempre abierto e inacabable proceso histórico. En cualquier caso, la incorporación en el Estado social de las demandas de mayor igualdad, derechos y libertades para los tradicionalmente menos favorecidos, se pretendía hacer aceptando y trabajando dentro de los esquemas definitorios de tal modo de producción (principalmente acumulación privada y economía de mercado), si bien —como digo— introduciendo reformas, correcciones, regulaciones y redistribuciones compatibles con ellos y que, se pensaba, incluso hicieran más reales y asequibles a todos dichos mecanismos y aparatos.

Entre aquellas medidas correctoras, tal vez se muestra como más relevante la creación y potenciación de un sector público estatal operante en el campo de la producción, así como la de una más decidida acción de los poderes políticos para avanzar en esos objetivos de mejor redistribución. El Estado interviene en la economía contribuyendo a regular el volumen de inversiones a través de políticas que exigen aumento del gasto público e ingresos fiscales para generar empleo, consumo, ahorro y, otra vez, inversión. El sector público aparece así como muy funcional, incluso como el más apropiado y dinámico, para dicho modo de produc-

ción (Keynes). Sus tensiones, su significado y estructura dual se mostrarán, sin embargo, en no insalvable contraste con quienes desde ahí pretenden no tanto la creciente e ilimitada reproducción ampliada del capital, sino más bien la consecución de una mayor y más decisiva participación real para, asimismo, las fuerzas del trabajo. En cualquier caso, el predominio, al lado del capital, de poderosas formas de organización de carácter oligárquico o monopolista, especialmente a escala mundial, con muy influyentes redes de agencias transnacionales, a pesar del mito del capitalismo competitivo y de la economía social de mercado, dificultarán, y frenarán en amplia medida tales potencialidades de desarrollo progresivo y de redistribución más igualitaria, nacional e internacional, de manera clara y explícita a partir ya de la gran crisis de los años setenta.

4) Se trataba, por de pronto, de hacer más reales e iguales para todos esas libertades y esos derechos civiles y políticos mil veces proclamados por la democracia liberal; para ello, y además, se reclamaba implantar y hacer efectivos con carácter de universalidad los derechos sociales, económicos y culturales derivados de las necesidades básicas de la salud, la enseñanza, la vivienda y un régimen de prestaciones de seguridad y pensiones, exigibles a fin de dar un muy diferente sentido y una mejor esperanza de vida real a millones y millones de seres humanos: éstas eran, específicamente desde la perspectiva de la izquierda, las principales metas a que se debía aspirar, que darían mayor y mejor legitimidad y legitimación al Estado social. Pero se trataba de hacerlo sin revoluciones, sin perturbaciones traumáticas y precipitadas, sino de manera gradual, integrando y procurando tales objetivos en el marco, transformado y democráticamente más regulado, de ese modo de producción de aparente libre mercado y de efectiva acumulación privada de los medios de producción.

Tal sistema, y el pacto social partidos-sindicatos que estaba en su base, funcionó con amplia vigencia y efectividad operativa, no sin altibajos y crisis coyunturales, durante buenos decenios en algunos de los países más desarrollados, y especialmente tras la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, aprovechando bien el ciclo expansivo de las economías occidentales en ese período. Así fueron posibles esas políticas redistributivas y de importantes servicios sociales y prestaciones de bienestar que han caracterizado las mejores e insuprimibles aportaciones del Estado social, garantizadas como Estado de Derecho por leyes y tribunales. Pero, por un lado, los complejos procesos de descolonización, no sólo política sino también económica, a pesar de sus contradicciones y dificultades y, por otro, los límites de la financiación de tales políticas sociales en el marco —no se olvide— del sistema capitalista, llevaron a la situación que se ha denominado, por decirlo con James O'Connor, de «crisis fiscal del Estado», resumen muy abreviado de los actuales pro-

blemas del Estado del bienestar y del Estado social de Derecho. Ni la economía —se resalta y se reconoce, con unas u otras derivaciones— tiene posibilidades en ese marco, ni en ningún otro —se remacha con acrítica contumacia—, para pretender financiar esas expansivas políticas sociales, ni el Estado puede, por tanto, comprometerse con garantías jurídicas, como Estado de Derecho, a proteger tales exigencias, demandas y derechos fundamentales (crisis de gobernabilidad).

¿Qué puede y debe hacer hoy el Estado de Derecho ante tan, sin duda, complicada situación? Por de pronto, una primitiva salida —en mi opinión cerrada salida— ya se viene imponiendo fácil y fácticamente: el símbolo es, claro está, la era Reagan-Thatcher, que en modo alguno puede darse por acabada. Es una vuelta atrás, no, desde luego, absoluta y total, pues produciría una deslegitimación imposible de soportar, pero sí un importante frenazo e incluso desmantelamiento de buena parte de esas políticas de bienestar social; o sea, la imposición de un muy conservador, disminuido, mínimo, «anoréxico» y muy desigual Estado neoliberal (línea, con variantes, Friedrich A. Hayek, Milton Friedman o Robert Nozick). No es éste en modo alguno el lugar para una crítica detenida frente a los alegatos, circunstancias, intereses y condiciones de todo tipo, políticas, sociales, jurídicas, económicas o culturales, que están detrás de esas y otras retorsiones y distorsiones a veces, sin más, reaccionarias del actual Estado social. Ni expresa un simple juego de palabras decir que en ellas el Estado de Derecho se reduce a un Estado de derechas. Pero que conste, pues, que no pretendo haber dejado «refutada» aquí esa filosofía conservadora neoliberal: en otros escritos míos me parece que puede encontrarse alguna fundada argumentación sobre varias de estas cuestiones; y, en todo caso, abundantes libros hay, en contra y a favor, que nos podrán sin duda ayudar para debatir y mejor comprender y situar esta toma mía de posición. Quiero, por tanto, concluir estas páginas con una sucinta exposición de ella como alternativa —así la veo yo— que, a partir y sobre la base fundamental del Estado social, asumiendo muchas de sus conquistas, pueda progresivamente contribuir a profundizar y hacer más real esa doble participación en que consiste la democracia y, también, el Estado de Derecho.

III) Estado democrático de Derecho, como propuesta por tanto más válida, a mi juicio, para una posible solución de futuro, y actual, ante las dificultades y problemas que han ido localizándose en el imprescindible Estado social. Así:

1) Paso de un Estado casi exclusivamente obsesionado y a remolque de un imposible e indiscriminado intervencionismo en exceso cuantitativo, hacia un Estado de intervención mucho más cualitativa y selectiva: que éste, por querer hacer demasiadas cosas no deje de ningún modo de hacer, y de hacer bien (sin corrupciones, chapuzas, ni despilfarros),

aquello que —variable, en parte, según las condiciones históricas y sociales— le corresponde hacer en función de las metas, necesidades y obligaciones generales que nadie va a tener interés ni posibilidad de atender tanto como él. Importancia, pues, del Estado, de las instituciones jurídico-políticas, frente a los simplismos liberales, por la derecha, pero también frente a los reduccionismos libertarios, por la izquierda, aunque recuperando de éstos al énfasis en la sociedad civil. Se ha dicho, y es verdad, que el Estado (nacional, central) es hoy demasiado pequeño para las cosas grandes (ahí están la Unión Europea o la propia ONU) y demasiado grande para las cosas pequeñas (Comunidades Autónomas y Administración local en nuestra Constitución): ese criterio cualitativo y selectivo es, pues, fundamental en más de un sentido para el buen funcionamiento en nuestro tiempo del Estado democrático de Derecho.

También, de este modo, con atención muy prevalente hacia los verdaderos intereses generales (compuestos asimismo por legítimos intereses particulares), será más factible la superación de las actuales críticas de paternalismo dirigidas al Estado social, sin para nada quedarnos por ello en el más acomodaticio y conservador «principio de subsidiariedad». Por lo tanto, no autocomplacencia con una ética de la irresponsabilidad individual, esperándolo todo del Papá-Estado, sino más bien libre autoexigencia personal para una ética del trabajo, del esfuerzo, del mérito, la capacidad, la intervención participativa y solidaria. Me parece que estos valores, estos principios, configuran una ética, una concepción del mundo, muy diferente —llámesela como se quiera, por ejemplo, socialista democrática— de esa otra que deriva de la beatífica preeminencia de la acumulación privada del capital y de la exclusiva práctica de la individualista competitividad.

2) Se trataría, pues, de esforzarse por construir desde aquellos valores más democráticos una sociedad civil más vertebrada, más sólida y fuerte, con un tejido social más denso, de trama mejor ensamblada e interpenetrada, más ajustada (en las dos significaciones del término, organización y justicia), donde la presencia de las corporaciones económicas, profesionales, laborales, sea complementada y compensada con la de los nuevos movimientos sociales (ecologistas, feministas, antirracistas) o la de las plurales organizaciones no gubernamentales con su tan decisiva acción a través del voluntariado social. Pasar, ya se ha dicho, del corporativismo al cooperativismo, de una exclusiva ética de la competición (a veces totalmente incompetente) a una ética también de la colaboración. La calidad de vida, y no tanto la cantidad de productos consumidos y destruidos (medio ambiente incluido), serían objetivos más concordes —creo— con tal modelo de sociedad.

Mayor presencia e intervención, pues, de la sociedad civil pero operando ahora en toda su plural plenitud y no sólo en privilegiados sectores, estamentos o poderosas corporaciones; y, a su vez, imprescindible ac-

ción en el Estado de Derecho de las instituciones jurídico-políticas. Intentando superar las tendencias unilaterales de, por un lado, la socialdemocracia y el Estado social, que confiaron en exceso y casi en exclusiva en las instituciones, y de, por otro, los movimientos libertarios, siempre recelosos de éstas, esperándolo todo de una mitificada sociedad civil, en otros escritos míos —desde fructíferos desacuerdos y acuerdos con Claus Offe— he insistido en la necesidad actual y futura de una progresiva y abierta síntesis entre ambas: es decir, un entendimiento imprescindible y un nuevo pacto entre instituciones jurídico-políticas y organizaciones de la sociedad civil. Y he denominado socialismo democrático a esa hipotética conjunción y síntesis dialéctica (sin el final de la historia) de, por una parte, la socialdemocracia y el Estado social y, por otra, los movimientos libertarios y la justa reivindicación de la sociedad civil.

3) En coherencia con todo lo anterior, en el campo de la economía y de la producción, el necesario sector público de ella ya no sería sólo ni tan prioritariamente sector estatal (en cualquier caso con función selectiva y cualitativa), sino que asimismo actuaría y se configuraría a través de un más plural y dinámico sector social; y junto a ellos —economía mixta— está el espacio, que tiene y debe tener muy amplia presencia, del sector privado, que opera más prevalentemente con los criterios y las instancias del libre mercado. Por supuesto, se me dirá, que no es nada fácil ensamblar todo ello en la práctica de manera armoniosa, justa y con funcionamiento eficaz. Desde luego, pero nada es fácil y no sólo en el campo de la economía; quedo, pues, abierto a todas las dudas y sugerencias, aunque también creo que, en nuestros días, gentes, economistas, como entre otros John Kenneth Galbraith o Alec Nove, por poner algunos ejemplos concretos, han ayudado desde diferentes perspectivas a entender todo esto un poco mejor. A ellos, y a esos otros, reenvío para el debate y la necesaria ampliación y precisión de estas páginas.

En el Estado democrático de Derecho el imperio de la ley no es, ni debe ser en modo alguno reducible al mero reconocimiento de la iusnaturalista ley del mercado. Son muchos, por el contrario, los que más bien denuncian, y constatan, la dictadura y/o la anarquía del tal mercado. Así, en nuestros días —con la automática e inmediata movilidad de capitales en el mercado transnacional—, las economías especulativas, financieras y monetarias, se hacen mucho más rentables, y ahogan y destruyen a muchas economías productivas y a los sectores sociales a ellas vinculados. Se subraya también, por otro lado, que, a diferencia de la acumulación privada del capital (guiada, como es lógico, por fines de lucro, rentabilidad y crecientes tasas de beneficio, con riesgos en gran parte asumidos por el capital social), el Estado y el gasto público actúan en sectores que no generan ganancias ni, por tanto, acumulación, pero que son absolutamente necesarios (servicios, infraestructuras) para el grupo social, y de ahí la exigencia de una adecuada política fiscal.

En definitiva, el establecimiento de prioridades en la economía de un país (o de una unión de países), así como las concordes leyes de presupuestos, es algo que debe, pues, hacerse con criterios de racionalidad que no son sólo los de un reductivo análisis instrumental y los de las imposiciones del mercado, nacional y/o transnacional. El sector público y, dentro de él, el Estado —representante de intereses generales en los sistemas democráticos (otra cosa es que, pero dígase así entonces, esto no se acepte)— debe, a mi juicio, cumplir por tanto esa triple imprescindible función: de producción (selectiva y cualitativa), de redistribución (proporcional y progresiva) y de regulación y organización (flexible y revisable) desde esa doble participación del grupo social que, téngase siempre en cuenta, es básica para la identificación de la democracia, del Estado de Derecho y, en consecuencia, del Estado democrático de Derecho.

4) Las cosas se hacen, se han ido haciendo también mucho más complejas en cuanto a los derechos fundamentales, a las exigencias éticas que en nuestros días, y en relación con la búsqueda de posibles alternativas políticas, deben encontrar —se piensa por muchos— reconocimiento legal y eficaz realización. Asumiendo, claro está, los derechos civiles y políticos (incorporados en el Estado liberal), así como los derechos socioeconómicos y culturales (objetivo prevalente, junto a aquéllos, del Estado social), ahora son nuevos derechos —tercera generación— los que reclaman de un modo u otro su presencia: derechos de las minorías étnicas, sexuales, lingüísticas, marginadas por diferentes causas; derechos de los inmigrantes, ancianos, niños, mujeres; derechos en relación con el medio ambiente, las generaciones futuras, la paz, el desarrollo económico de los pueblos, la demografía, las manipulaciones genéticas, las nuevas tecnologías, etc., en una lista que es todo menos arbitraria, cerrada y exhaustiva.

¿En qué medida tales demandas, o algunas de ellas —pues no son todas de idéntico alcance y significado—, pueden ser asumidas por el Estado de Derecho de nuestro tiempo o del próximo futuro? Una vez más, el análisis concreto de la situación concreta, es decir, el estudio serio de los problemas y las decisiones democráticamente adoptadas, podrán ponernos en vías de una correcta solución u orientación. No pocos autorizados juristas advierten, en este sentido, de la relación inversamente proporcional que pudiera darse entre extensión e intensidad a la hora de lograr hoy eficaz protección jurídica para unos u otros derechos fundamentales. Y tampoco están ausentes los avisos sobre condiciones objetivas (la escasez, por ejemplo) que impiden o dificultan sobremanera —con las inevitables consecuencias de frustración y deslegitimación— el completo reconocimiento de determinadas aspiraciones humanas o exigencias éticas como auténticos derechos subjetivos, ejercitables con plenas garantías en el marco de un sistema jurídico avalado por la Constitución y los com-

petentes tribunales de justicia, nacionales o internacionales. Todo ello es bien cierto, realista y razonable, y habrá de ser tomado muy en consideración por los legisladores y por la propia sociedad, si se quiere construir algo con responsabilidad. Pero el mundo, tampoco el mundo jurídico, no se acaba ni se cierra con los estrictos derechos subjetivos. Las exigencias éticas asumidas en el ordenamiento pueden, por ejemplo, servir para orientar con fuerza, es decir, con sólidas razones, la futura legislación que dará lugar, entonces sí, a nuevos estrictos derechos; y, mientras tanto, pueden valer muy bien para interpretar de un modo u otro los actuales reconocidos derechos. Como se ve, todo menos que inútil tal presencia y su diferenciado reconocimiento en el ámbito jurídico-político.

Seguro, pues, que todas esas exigencias éticas u otras que podrían formularse (tampoco aquí puede cerrarse la historia), todas esas justas pretensiones y esperanzas humanas, desgraciadamente no son hoy por hoy susceptibles por completo de su juridificación, de manera plena y responsable, como rigurosos derechos subjetivos en el marco actual del Estado de Derecho. Reconozcámoslo así, con sensatas dotes de realismo para las más complicadas y difíciles de tales exigencias, a pesar de todas las buenas intenciones y voluntades que pudieran, sin duda, manifestarse. Sin embargo, en modo alguno tales voluntades e intenciones, así como los valores y principios que las inspiran, carecen de sentido y trascendencia para la acción política y jurídica. En consecuencia, esas pretensiones y esperanzas no deben, por tanto, quedar fuera o al margen de los proyectos de futuro respecto de las mencionadas transformaciones de todo tipo, desde económicas a culturales, que en cambio deben siempre impulsarse en el marco de una sociedad democrática para la necesaria construcción de un correlativo, aquí auspiciado, Estado democrático de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Mi libro *Estado de Derecho y sociedad democrática*, que se publicó por vez primera en la Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1966 (reeditado allí en varias ocasiones), apareció después como octava edición revisada y con la bibliografía actualizada en Editorial Taurus, Madrid, 1981. Reenvío, así, a esta edición, o a sus posteriores reimpresiones, para una selección de trabajos sobre el tema hasta ese mismo 1981 inclusive. Aquí, por tanto, solamente se incluyen obras posteriores a esa fecha, con especial atención a las escritas o traducidas en lengua española.

Abendroth, W., Forsthoff, E. y Doehring, K. (1986), *El Estado social*, CEC, Madrid.

Actas del IV Congreso Nacional de Ciencia Política (1985), *Problemas actuales del Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Alicante.

Basta, D., Krawietz, W. y Müller, D. (1993), «Rechtsstaat. Ursprung und Zukunft einer Idee»: *Rechtstheorie*, número monográfico sobre Yugoslavia.
Böckenförde, E. W. (1969), «Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs», en su libro *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.
Bottke, W. (1991), *Materielle und formelle Verfahrensgerechtigkeit im demokratischen Rechtsstaat*, Duncker & Humblot, Berlin.
Cabo Martín, C. de (1986), *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona.
Cattaneo, M. A. (1994), *Persona e Stato di Diritto. «Discorsi alla Nazione Europea»*, Giappichelli, Torino.
Corcuera Atienza, J. y García Herrera, M. A. (eds.) (1988), *Derecho y economía en el Estado social*, Tecnos, Madrid.
Cotarelo, R. (1986), *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, CEC, Madrid.
García de Enterría, E. (1981), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid.
Garrorena, Á. (1980), *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Murcia, (2ª. ed., corregida y aumentada, Tecnos, Madrid, 1984).
Habermas, J. (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.
Heller, H. (1985), *Rechtsstaat oder Diktatur?*, 1929; 2ª. ed. corregida y aumentada, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1930 (v. e. de S. Gómez de Arteche de la selección hecha por A. López Pina de los *Escritos políticos* de aquél, Alianza, Madrid).
Kunig, Ph. (1986), *Das Rechtsstaatprinzip*, Tübingen.
Laporta, F. (1994), *Imperio de la ley*: «Doxa», 15-16.
Luhmann, N. (1993), *Teoría política en el Estado de bienestar* (1981 y 1987), v. e. e intr. de F. Vallespín, Alianza, Madrid.
Maus, I. (1986), «Entwicklung und Funktionswandel der Theorie des bürgerlichen Rechtsstaat» (1978), en su libro *Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus*, Wilhelm Fink, München.
Mishra, R. (1984), *The Welfare in crisis*, Wheatsheaf Books.
Müller, Ch. y Staaf, I (eds.) (1984), *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller*, Nomos, Baden-Baden.
Muñoz de Bustillo, R. (comp.) (1989), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza, Madrid.
Offe, Cl. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, ed. por J. Keane, Hutchinson, London.
Olivas, E. (ed.) (1991), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid.
Parejo Alfonso, L. (1983), *Estado social y Administración Pública*, Civitas, Madrid.
Peces-Barba, G. (1991), *Curso de derechos fundamentales* I. *Teoría general*, Eudema, Madrid.
Pérez Luño, E. (1984), *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid.
Picó, J. (1987), *Teorías sobre el Estado del bienestar*, Siglo XXI, Madrid.

Ramirez, Manuel (1985), *La participación política*, Tecnos, Madrid.
Revista *Sistema* (1994), *El futuro del Estado* (Presentación de P. de Vega García) número monográfico, *118-119*.
Scheurman, W. E. (1994), *Between the norm and the exception*: *The Frankfurt school and the rule of Law*, MIT Press, Cambridge.
Zapatero, V. (1986), *El futuro del Estado Social*, en la obra colectiva «El futuro del socialismo», Sistema, Madrid.

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

Manuel Aragón

I. GOBIERNO Y PODER EJECUTIVO

De acuerdo con el entendimiento clásico de la división de poderes, el Gobierno se identificaba con el Poder Ejecutivo, llamado a «ejecutar las leyes en las cuestiones de Derecho público» (mientras que al Poder Judicial se le confiaba ejecutar o aplicar las leyes «en las cuestiones de Derecho privado»). Este esquema, muy propio del primer liberalismo, descansaba en un entendimiento del Estado como poder público poco intervencionista, de suerte que la función del Gobierno se reducía a la aplicación o ejecución de las leyes emanadas del Parlamento. También descansaba en un entendimiento del Derecho que reducía a éste al estricto ámbito de la ley.

El poder de ordenación política de la comunidad correspondía al Parlamento (representante de la nación) y se ejercitaba mediante la ley (expresión de la voluntad popular); al Gobierno sólo le cabía ejecutar los mandatos parlamentarios. Ejecución que, además, no era controlable por los tribunales, como se estableció en los primeros momentos del Estado constitucional francés postrevolucionario, basado en una rígida separación entre Poder Ejecutivo y Poder Judicial, bien expresada en el principio de que «juzgar a la Administración es administrar», actividad que, en consecuencia, debía estar vedada a los jueces.

De ahí que, en ese período histórico, la Constitución fuese en Europa o bien la expresión de la soberanía parlamentaria (como en la fórmula inglesa explicitada por Blackstone) y en consecuencia indiscernible de la ley, o bien, aunque expresión de un poder constituyente supremo, mera norma política que no tenía eficacia por sí misma sin el concurso de la actividad del legislador. El poder creador, ordenador, residía en el

Parlamento y la ley era, por ello, la fuente genuina del Derecho. Si en los Estados Unidos de América aparece la Constitución como ley suprema, por encima de la ley parlamentaria, correspondiéndole a esa Constitución la ordenación jurídica superior de la comunidad, ello —aparte de a otras razones bien conocidas—, se debió, principalmente, a las nuevas necesidades que imponían el federalismo y el presidencialismo. Hacía falta una norma que distribuyese las competencias entre las entidades territoriales que componían el nuevo Estado y que fijase las funciones de un «Ejecutivo», cuyo poder no se ostentaba por delegación del Parlamento y en el que, además, se confundían el Gobierno y la Jefatura del Estado.

Cuando, como ocurría en Europa, el Estado era centralizado, el Parlamento nacional no tenía que repartir su poder con ningún otro Parlamento interno, y el Gobierno emanaba de ese Parlamento, considerándosele como una especie de comité de la Cámara, la necesidad política de una norma supralegal desaparecía o al menos quedaba bastante atenuada. El Parlamento mandaba, la ley normaba. El Gobierno, simplemente, ejecutaba, bajo el control exclusivo del propio Parlamento. Ése es el marco teórico en el que se desenvuelve la identificación entre Gobierno y Poder Ejecutivo.

Perfectamente distinguible del Gobierno, la Jefatura del Estado no será, en la Europa del siglo XIX, un «poder ejecutivo». Será, o bien una corporación, como la Corona británica, que se proyecta en la total actividad de los poderes públicos, o bien un «poder neutro» o «moderador» (Constant), que no gobierna sino que arbitra (en un anticipo de lo que después sería la Jefatura del Estado de los regímenes parlamentarios europeos), o bien un auténtico «poder soberano», aunque parcialmente autolimitado (regímenes de «principio monárquico»). De una u otra forma, el Jefe del Estado sería, en ese período, algo bien distinto (y en ocasiones mucho más) que el mero «Poder Ejecutivo».

II. GOBIERNO Y DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

La conversión del Estado liberal en Estado intervencionista, el nacimiento y expansión de la potestad reglamentaria, la necesidad de atribuir al Gobierno, por delegación parlamentaria, la facultad de emanar normas con fuerza de ley, la democratización misma del Estado liberal y la consiguiente transformación de los Parlamentos en Parlamentos de grupos y la democracia en democracia de partidos, pero, al mismo tiempo, la completa sumisión de la función ejecutiva y por lo mismo de la Administración pública a controles jurisdiccionales, son, entre otras causas, las que originan una modificación en las funciones y en el *status* de los Go-

biernos, lo que hace que en el siglo XX ya no sea posible identificarlos con el mero Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la introducción de mecanismos correctores tendentes a facilitar la estabilidad de los Gobiernos, unas veces a través de las normas costitucionales y reglamentarias de las Cámaras, y otras veces mediante la simple práctica política, enmarcadas en lo que se ha llamado el «parlamentarismo racionalizado», iniciado ya en el período de entreguerras pero consolidado después de la Segunda Guerra Mundial, coadyuvan poderosamente a configurar a los Gobiernos como los genuinos directores de la política nacional.

Todo ello produce, en nuestro tiempo, un reparto de las funciones políticas entre Parlamento y Gobierno bien distinto al que era propio del pasado siglo. Ahora el Gobierno dirige la política y el Parlamento la controla. Al Gobierno corresponde dirigir no sólo la política de «ejecución» (mediante el instrumento de la Administración), sino también la política de «creación», esto es, la política legislativa (la que se instrumenta a través de las leyes). La función legislativa del Parlamento (incluida la política presupuestaria) está dirigida por el propio Gobierno a través de la mayoría parlamentaria que le apoya.

Ello no quiere decir que se confundan la funciones parlamentarias con las funciones del Gobierno, puesto que orgánicamente la distinción existe, y por ello hay división de poderes. Lo que significa es que la genuina función de las Cámaras, esto es, la que sólo éstas, como poder independiente del Gobierno, pueden realizar, es hoy la función de control. Un control que puede manifiestase, de manera polivalente, a través de todos los procedimientos parlamentarios, tanto los característicos de la propia función de control como los destinados a la función legislativa, a la de designación de personas, etc., etc. En todos hay, o puede haber, debate con publicidad y, por lo mismo, en todos puede manifestarse el control político del Gobierno y, por extensión, de todas las autoridades y entidades públicas (excepto las componentes del poder judicial que, por principio, es independiente de cualquier otro poder del Estado).

El control parlamentario del Gobierno es una exigencia de la democracia parlamentaria como forma de Estado (y por ello tanto de la forma presidencialista como de la forma parlamentaria de gobierno). La peculiaridad de los sistemas parlamentarios, frente a los presidencialistas, es que sólo en aquéllos se precisa de la relación de confianza política entre el Gobierno y la Cámara. Tal relación se articula, en el momento del surgimiento de un nuevo Gobierno, bien a través de una confianza presunta o bien a través de una investidura formalizada y, a lo largo de la vida del Gobierno, mediante la cuestión de confianza (que el Gobierno puede solicitar) o la moción de censura (que la Cámara puede instar).

Hoy, por la disciplina de partido, es difícil —aunque no imposible— que un Gobierno pierda la confianza de la Cámara, pero no por

ello puede sostenerse que el control parlamentario haya quedado sin eficacia. Puede haber disminuido, muy probablemente, la eficacia del control *por* el Parlamento, pero no del control *en* el Parlamento, esto es, del control capaz de ser realizado no sólo por la voluntad de la mayoría de la Cámara, sino, sobre todo, por la voluntad de los parlamentarios individuales, de las minorías parlamentarias y, en definitiva, de la oposición. Control éste (el control *en* el Parlamento) que no podrá derrocar al Gobierno, pero sí fiscalizarlo, obligarlo a rectificar y, en definitiva, desgastarlo (o fortalecerlo si la oposición no tiene o no utiliza mejores razones) a través de la incidencia de dicho control en la opinión pública, gracias a la publicidad parlamentaria.

De ahí que hoy la función de control sea el principal papel que los Parlamentos pueden (y deben) desempeñar. El Parlamento no debe gobernar (sustituyendo en esa función al Gobierno) sino controlar. Si un Gobierno pierde su mayoría en la Cámara, lo correcto no es que la Cámara intente imponerle una política (presupuestaria, legislativa, etc.) distinta a la querida por el Gobierno (y apoyada electoralmente por los ciudadanos), sino que lo procedente entonces es derrocarle y provocar un cambio de Gobierno. Ello no significa desconocer la posibilidad de los Gobiernos de minoría, sino reconocer que, en el Estado de nuestro tiempo (necesitado, por muy diversas razones, de una alta dosis de estabilidad y de capacidad de actuación, interna e internacional), lo más conveniente para el sistema es un Gobierno apoyado por una sólida mayoría parlamentaria (bien de un sólo partido, bien de una coalición de partidos).

No es, pues, una situación patológica (o criticable) sino coherente, que al Gobierno corresponda, pues, la dirección de la política interior y exterior. Así lo exigen las necesidades del Estado de nuestro tiempo. Las actuales Constituciones alemana, italiana, francesa, y en general las Constituciones de la segunda mitad del presente siglo, reconocen, incluso textualmente, esa realidad, esto es, la atribución al Gobierno de la dirección de la política. La Constitución española es muy clara a ese respecto: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado».

III. GOBIERNO Y JEFATURA DEL ESTADO. LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

Intentar una explicación de las relaciones entre Jefatura del Estado y Gobierno en la forma de Estado autoritaria carece de sentido desde el punto de vista jurídico (no así, quizás, desde el punto de vista sociológico), porque la ausencia de división de poderes hace imposible la diferenciación entre órganos constitucionales, no sólo entre los órganos que compartan el clásico poder ejecutivo, sino incluso entre los que ejerzan las

funciones legislativa y judicial. Por ello se limitará el examen, como en todo este trabajo viene haciéndose, a la forma democrática de Estado (que alberga, a su vez, las tres formas de gobierno en que se manifiesta el modo de articulación de la división de poderes: parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo), único modelo en el que es posible entender la estructura del poder institucionalizado a través de categorías jurídicas.

Característico de la forma parlamentaria de gobierno es el llamado «ejecutivo dual», es decir, la separación entre la Jefatura del Estado y el Gobierno, ya se trate de una monarquía o de una república. La diferenciación de funciones entre uno y otro órgano es clara: a la Jefatura del Estado le corresponde ostentar la suprema representación del aparato institucional y su poder es más simbólico que efectivo (aunque, en la medida en que es elegido, el Jefe del Estado en las repúblicas parlamentarias conserva algún espacio de poder efectivo mayor que en las monarquías parlamentarias). Es al Gobierno, encabezado por un primer ministro (o un presidente del Gobierno), al que le corresponde el llamado clásicamente poder ejecutivo y hoy, con más propiedad, poder de gobernar, esto es, el poder de dirección de la política.

En la forma presidencialista de gobierno, por el contrario, no hay diferenciación estructural entre Jefatura del Estado y Gobierno, ambos órganos coinciden y los ministros (o secretarios de Departamento) se configuran como auxiliares del jefe del Estado, al que le está atribuida no sólo la función de la representación suprema del aparato institucional, sino también la función completa de gobernar (esto es, de la dirección política).

En la forma semipresidencialista de gobierno, la dirección política o, lo que es igual, la función de gobernar, la comparten el Presidente y el Gobierno (encabezado por un primer ministro). Así es el sistema francés y próximo a él se encuentra el sistema portugués, al menos en el ámbito europeo. Fórmulas parecidas (aunque no idénticas) se intentan hoy establecer en otros países de tradición presidencial, que pretenden atemperar el presidencialismo introduciendo algunos rasgos de parlamentarismo, como, por ejemplo, en el caso de la Argentina según su nueva Constitución de 1994.

En la medida en que este trabajo versa sobre el Gobierno como poder (y como función), no parece útil extenderse sobre las funciones genuinas de la Jefatura del Estado (representativa, de arbitrio y moderación), ya que ésas no son, exactamente, función de gobierno. Nos ocuparemos sólo del poder de gobernar, en el bien entendido de que en unos sistemas lo realiza el Gobierno en exclusiva (modelo parlamentario), en otros le está atribuido al propio Jefe del Estado (modelo presidencial) y en otros lo desempeñan conjuntamente el Jefe del Estado y el Gobierno (modelo semipresidencial).

Considerado como órgano (exactamente como órgano constitucional), el Gobierno, más que uno colegial, es un órgano complejo (compuesto, a su vez, por una variedad de órganos: los ministerios o departamentos). A su cabeza se encuentra el Jefe del Gobierno, que tiene encomendadas funciones de dirección y coordinación respecto de los demás componentes del órgano. El Gobierno funciona en pleno (Consejo de Ministros o de Gabinete, según la terminología usual) en comisiones y por Ministerios o Departamentos. Las funciones principales, sin embargo, se reservan al plenario del órgano.

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL GOBIERNO

Es regla general de los sistemas parlamentarios, no así de los presidencialistas, la atribución de iniciativa legislativa al Gobierno (además de al Parlamento y, en algunos supuestos, a otros entes públicos, generalmente de naturaleza territorial, e incluso a una fracción del cuerpo electoral: iniciativa legislativa popular). Más aún, la atribución de tal iniciativa al Gobierno tiene el carácter de monopolio cuando se trata de los presupuestos del Estado y de los tratados internacionales, por razones evidentes. En las demás materias, la facultad de iniciativa —como se ha dicho— la comparte con otras instancias.

Sin embargo, *de facto*, la mayor parte de las leyes proviene de la iniciativa del Gobierno, en la medida en que éste, como antes se dijo, dirige la política (incluida la política legislativa) y tiene, además, mejores medios técnicos (suministrados por el aparato de la Administración) para elaborar los proyectos de textos legales. El papel desempeñado por el Gobierno, en esta fase previa del procedimiento legislativo parlamentario, es notable, y aunque con el ejercicio de la iniciativa no se está realizando potestad legislativa propiamente dicha, no cabe duda de que sí se está condicionando intensamente la función legislativa del Estado (que es algo más amplia que la potestad legislativa del Parlamento).

De todos modos, cuando se habla de la función legislativa que hoy desempeñan los Gobiernos, no se está aludiendo al ejercicio de la iniciativa legislativa, sino exactamente al ejercicio de la potestad legislativa por el propio Gobierno, es decir, a la capacidad atribuida a los Gobiernos para generar normas con fuerza de ley, bien por delegación del Parlamento, bien por razones de urgencia (aunque siempre en este caso con la posterior intervención parlamentaria). Las causas de que hoy, en la generalidad de los Estados desarrollados, se atribuya al Gobierno esta facultad, hay que buscarlas, de una parte, en la necesidad de contar con un mayor número de leyes, incluyendo normas, además, con un alto grado de concreción técnica, y, de otra parte, en la exigencia de que los poderes públicos den respuesta normativa inmediata a problemas que no admiten

retrasos, todo ello debido a la ampliación de funciones que es característica del Estado intervencionista de nuestro tiempo.

El procedimiento legislativo parlamentario, necesariamente lento (pues si no, se coartaría el proceso de discusión pública pluralista, que es la esencia de las Cámaras legislativas), y más preparado para dar soluciones políticas que respuestas de un alto grado técnico, no puede atender a todas esas demandas de legislación (urgente y detallada) que al Estado hoy se le plantean. De ese modo, y bajo supervisión del Parlamento, el Gobierno ha pasado a ser también legislador. Unas veces, como se ha dicho, mediante la figura de la delegación legislativa, por la cual la Cámara, a través de una ley de delegación en la que se contienen los principios que han de desarrollarse, apodera al Gobierno para que emane la disposición con fuerza de ley, correspondiente. Otras veces, como también se apuntó, mediante la atribución constitucional de una potestad legislativa originaria al Gobierno por razones de urgencia, para que emane normas con fuerza de ley, que posteriormente han de ser ratificadas por el Parlamento.

Ello no significa que la actividad legisladora de las Cámaras quede reducida a esta función delegante o revisora de las normas gubernamentales con fuerza de ley, puesto que hay materias (las de estricta reserva a ley parlamentaria) en las que no cabe el ejercicio de la facultad legislativa gubernamental. La atribución de facultades legisladoras al Gobierno lo que supone, realmente, es la desconcentración, en las materias ajenas a aquella estricta reserva, de la potestad legislativa del Estado, que en lugar de estar desempeñada en exclusiva por el Parlamento, pasa a ser asumida por éste y por el Gobierno. De todos modos, la consideración constitucional del Parlamento (propia del Estado democrático) como genuino legislador se salva (y con ello la división de poderes) en la medida en que conserva, necesariamente, una posición supraordenada, esto es, una intervención previa o una intervención posterior respecto de las disposiciones gubernamentales con fuerza de ley.

V. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Una de las competencias características de todo Gobierno es la de emanar reglamentos, esto es, ejercer la potestad reglamentaria dictando normas con rango inferior a la ley. Los reglamentos aparecieron, en un primer momento, como puros reglamentos de ejecución, es decir, de desarrollo de la ley parlamentaria. En los últimos tiempos, junto a estos reglamentos ejecutivos, se ha aceptado (aunque de manera no enteramente pacífica en la doctrina) que los Gobiernos pueden dictar también reglamentos independientes, o lo que es igual, no ejecutivos de una ley previa ni habilitados por ella. Sin embargo, es característica común

del Estado democrático que los reglamentos, ya sean ejecutivos o independientes, siempre han de estar subordinados a la ley. Una de las excepciones a esta regla, que es la representada por la actual Constitución francesa, se ha visto atenuada en los últimos años gracias a la doctrina del Consejo Constitucional, que ha relativizado notablemente la distinción prevista en la Constitución entre las materias «propias de la ley» y las materias «propias del reglamento».

En el campo de las materias reservadas a la ley cabe, no obstante, la llamada de la ley al reglamento para completarla, pero siempre respecto de cuestiones adjetivas o de detalle, estando excluida la simple remisión al reglamento (deslegalización) para que éste sea el que regule propiamente la materia. No hay lugar aquí, pues, para los reglamentos independientes. En cambio, en las materias no reservadas a la ley, el reglamento no precisa exactamente de la previa habilitación legal, lo que no significa que pueda normar sin sujeción a límites (aparte de los límites constitucionales, que se imponen, como es obvio, a todo el ordenamiento). Tales límites, pese a tratarse de materias no reservadas, se derivan del principio de legalidad, que veda al reglamento imponer cargas o deberes, prohibir conductas o, en general, limitar la libertad de los ciudadanos, limitación que sólo por ley (y dentro de la Constitución) puede ser establecida.

Es cierto que el nombre de reglamento se utiliza también para las normas de organización interna de los parlamentos (que además suelen tener la misma fuerza de la ley) e incluso de otros órganos constitucionales distintos del Gobierno. También pueden emanar reglamentos una variedad de entidades de Derecho público, de naturaleza territorial (corporaciones locales) o funcional (organismos autónomos de diverso tipo). Pero usualmente es a los reglamentos gubernamentales a los que se alude cuando escuetamente se habla de reglamentos o de potestad reglamentaria. Hoy, sin el reglamento, ningún Gobierno podría realizar sus funciones. Su número multiplica por muchas unidades el número de leyes. Son, en definitiva, la causa de que los ordenamientos actuales sean verdaderos laberintos normativos plagados de disposiciones no siempre armonizadas y, en todo caso, de difícil aprehensión por los juristas teóricos, los abogados y los jueces. Por ello se discute (más de los reglamentos que de las leyes) si no sería conveniente una intensa «desregulación».

Aparte de la distinción entre reglamentos ejecutivos y reglamentos independientes, otra clasificación bien conocida (proveniente de la doctrina alemana) es la que diferencia entre reglamentos jurídicos y reglamentos administrativos, los primeros destinados a desplegar eficacia para los ciudadanos (efectos *ad extra*) y los segundos limitados a regular situaciones en el interior de la propia Administración (efectos *ad intra*). Mientras respecto de los primeros suele ser común la exigencia de una previa habilitación legal, respecto de los segundos se suele defender (con

excepción de que la materia está reservada a la ley) la posibilidad de su emanación independiente, esto es, sin la previa habilitación de la ley.

Por último, entre los reglamentos existe a su vez una jerarquía normativa, según el grado de la autoridad de la que emanan, sin perjuicio de la relaciones de autonomía que se deriven de la estructura territorial del Estado. Hay reglamentos del Gobierno en pleno (y de cada Gobierno territorial en los Estados compuestos) y de los ministros y otras autoridades de inferior rango. También tienen competencia para dictar reglamentos otros órganos constitucionales distintos del Gobierno, así como las corporaciones municipales e incluso otros entes públicos a los que el ordenamiento reconoce esa facultad normadora respecto de determinadas materias. Esta compleja red normativa, ordenada, como antes se dijo, a través de los principios de jerarquía y autonomía, tiene en común, no obstante, la posición ordinamental subordinada a la ley que a todo tipo de reglamentos (con excepción de los parlamentarios) caracteriza.

VI. GOBIERNO Y FUNCIÓN EJECUTIVA. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La función ejecutiva, que no es hoy, por lo que antes se dijo, la única función que realiza el Gobierno, sigue siendo, no obstante, una de las más significativas de ese órgano. A través de ella se ejecutan no sólo las políticas adoptadas por medio de la ley, sino, más generalmente aún, los programas que constituyeron el compromiso electoral. Para tal ejecución el Gobierno cuenta con la Administración pública que, bajo la dirección gubernamental, se convierte así en el auxiliar técnico imprescindible en un Estado, como el actual, que interviene con amplitud en casi todas las materias (seguridad interior y exterior, educación, salud, economía, cultura, etc.). De todas las funciones del Gobierno, la ejecutiva es la más extensa, puesto que, en general, abarca todos los cometidos que, de acuerdo con la Constitución y la ley, y bajo la directriz del Gobierno, la Administración pública ha de desempeñar.

Las relaciones entre el Gobierno y la Administración son, por un lado, de distinción, puesto que el primero es un órgano político (en su emanación y en su modo de actuación) y el segundo una organización técnica (respecto de la cual se predican, o deben predicarse, objetividad y profesionalidad); por otro lado, de subordinación, ya que el Gobierno dirige a la Administración, y se constituye, además, en cabeza (política) de la misma. La eficacia de la ejecución y por ello de la gestión de lo público depende, en gran medida, de la preservación del equilibrio entre uno y otro tipo de relación a que antes se ha aludido. Una Administración profesionalizada, no politizada (a cuyos puestos se acceda por virtud del mérito y la capacidad), resulta una exigencia tanto del Estado de Derecho como del Estado social, esto es, de un Estado que preserva la seguridad

jurídica y la eficacia en la gestión de los asuntos (y del dinero) que afectan a todos los ciudadanos. Al mismo tiempo, una Administración dirigida por el Gobierno resulta también, sin duda, una exigencia del Estado democrático, que basa el poder en la elección popular (y no en un sistema de castas administrativas o de mero corporativismo), y que sustenta las relaciones de poder en el principio de la responsabilidad política (parlamentaria y electoralmente comprobable).

La autonomía de la Administración frente a la política, sin merma de la obligada subordinación a las directrices del Gobierno, se preserva no sólo mediante un estatuto de la función pública que garantice la estabilidad y profesionalidad de los funcionarios, sino también a través de un sistema de controles de la actividad administrativa basados en la objetividad. Por ello, si bien el principal control del Gobierno es el control político (parlamentario y electoral), el principal control de la Administración es el control jurídico (ejercitable, sobre todo, a través de los jueces y tribunales). Esto no significa que el Gobierno no esté sometido a controles jurisdiccionales (que también lo está) o que la Administración no esté sometida al control parlamentario (que también opera sobre ella, con la mediación, o a veces incluso sin ella, del propio Gobierno). Lo que supone es que el control por excelencia de la Administración es el que deriva del principio de legalidad. Control que es exigible, en unos sistemas, ante la jurisdicción ordinaria y, en otros, ante una jurisdicción administrativa especializada.

Uno de los problemas actuales más agudos de la organización estatal es el derivado de la excesiva amplitud del aparato administrativo que, de un lado, puede coartar la espontaneidad social y, de otro, puede originar una gestión lastrada por la ineficacia. A ese problema se ha intentado hacer frente a través de diversas soluciones. Por una parte, se ha defendido la pertinencia de una «privatización» que ponga en manos de la sociedad determinados servicios (o actividades) ahora en manos de la Administración pública. Por otra parte, se ha postulado la utilización de técnicas de Derecho privado en la gestión de ciertos servicios públicos, privatizando los «medios» aunque no la «titularidad» de las actividades, con la consiguiente incorporación al mercado (regido por los principios de eficiencia económica y de libre competencia) de tales actividades o servicios. Por otra parte, en fin, se ha sostenido la necesidad de acentuar la profesionalización y, por lo mismo, los controles objetivos, introduciendo mayores dosis de racionalidad en la organización y gestión del aparato público administrativo.

Quizás la solución no esté en cada una de esas tendencias, sino en una mezcla equilibrada de todas ellas, pues la privatización (tanto de la titularidad como de los medios) tiene límites que provienen de la defensa de los intereses generales, pero la capacidad de racionalizar un excesivo aparato burocrático también los tiene. La discusión, por lo demás,

está estrechamente enlazada con la polémica actual sobre la suerte del Estado social, polémica donde tan vano parece intentar la vuelta al viejo Estado no intervencionista como proseguir una política de expansión ilimitada del gasto público. En ese sentido se plantean hoy casi todos los Estados desarrollados la necesidad de acometer una reforma de la Administración pública, cuyo objetivo debiera ser: ni tanta Administración como para que peligre el Estado de la libertad, ni tan poca como para que peligre el Estado de la igualdad. La racionalización administrativa, por lo demás, ha de buscar la eficacia de actuación, pero sin olvidar la dimensión política y social que esa eficacia también tiene y que a veces no permite identificar exactamente eficacia administrativa con eficiencia económica.

VII. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

En sentido estricto, más que una Administración, lo que existe en el Estado es una pluralidad de Administraciones públicas. La más importante de ellas suele ser la Administración central (dirigida por el Gobierno de la nación), aunque en algunos Estados compuestos, sobre todo de tipo federal, las Administraciones territoriales autónomas, dirigidas por sus respectivos Gobiernos, superan ampliamente, en número de funcionarios y en realización de servicios, a la Administración federal. Por otra parte, ya se trate de un Estado simple o de un Estado compuesto, junto a la Administración central (y a las administraciones regionales autónomas allí donde las hay), ocupa un lugar destacado la Administración local (o municipal). El panorama se complica aún más con la existencia de determinados entes u organismos dotados de autonomía y configurados como «Administraciones independientes» (principalmente, aunque no exclusivamente, de carácter económico-financiero). Además, la división funcional del poder origina Administraciones propias del Parlamento y de otros órganos constitucionales (entre ellos del poder judicial).

De ahí que el principio de jerarquía, consustancial a la Administración, no sea el único elemento ordenador de este vasto conjunto, que también se articula mediante el principio de autonomía. Al mismo tiempo, el principio de jerarquía, que opera en el seno de cada una de las Administraciones públicas (el de autonomía es el que articula las relaciones entre ellas), se complementa con los de descentralización y desconcentración. Sin embargo, la preservación de la unidad de todo el aparato administrativo (trasunto de la unidad del Estado) no puede lograrse sólo a partir del juego de la autonomia inter-administrativa y de la jerarquía intra-administrativa. Se precisa de un principio articulador de todo el sistema de las Administraciones públicas, como es el de coordinación, que no sólo significa el establecimiento de relaciones de concordancia (de na-

turaleza legal o contractual) entre las Administraciones, sino también la vigencia de una cláusula de prevalencia (o de dirección última) en situaciones de conflicto competencial, capaz de asegurar la preferencia de los intereses del conjunto (del interés general-global) sobre los intereses parciales de cada una de las Administraciones existentes en el Estado.

Aunque en algunos Estados aún subsista, patológicamente, como poder independiente, el de las Fuerzas Armadas, es propio del Estado democrático de Derecho el considerar a éstas una rama más de la Administración pública, dirigida por el Gobierno y articulada en el sistema administrativo a través de los principios que lo sustentan, de los que está exluido, claramente, el de la estricta separación. En esa consideración, las Fuerzas Armadas no son más que la Administración militar del Estado, de la misma manera que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son la Administración policial del Estado. De ellas, como de todas las ramas de la Administración pública gubernativa (es decir, de la Administración incardinada en el «Ejecutivo»), se predican el principio de la subordinación al Gobierno, además del principio, común a toda Administración (sea cual sea el poder del Estado del que dependa), del control (político, aunque más generalmente jurisdiccional) de sus actos.

BIBLIOGRAFÍA

Blondel, Duverger, Finer, Lipset y otros (1981), *El Gobierno. Estudios comparados*, Madrid.
García de Enterría E. y Fernández Rodríguez, T. R. (1989), *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid.
Giannini, M. S. (1991), *Derecho Administrativo*, Madrid.
Pérez Francesch, J. L. (1993), *El Gobierno*, Madrid.
Revista *Documentación Administrativa*, *188* (1980) (monográfico), *Organización y funcionamiento del Gobierno*.
Revista *Documentación Administrativa*, *215 y 216* (1988) (monográficos), *El Gobierno*.

TOTALITARISMO

Raúl Morodo

I. CONCEPTUALIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

El término «totalitario», con sus extensos contenidos y opuestas desviaciones, como adjetivización (Estado, régimen y partidos totalitarios y sociedad y personalidad totalitarias) y como sustantivización (el totalitarismo fascista o comunista, radical o devaluado), constituye o, al menos, ha constituido hasta hace poco tiempo, un dato conceptual generalizado, complejo y polivalente. Filósofos y juristas, historiadores y científico-políticos, sociólogos y psiconalistas, economistas y ensayistas, han incidido en el variopinto y difícil intento de definir, interpretar y sistematizar su concepto y naturaleza, su contenido y tipología. Categoría que tendrá una extensa vigencia temporal y especial: desde su aparición, a finales de los años veinte —ligeramente posterior al lanzamiento del vocablo «fascismo»—, hasta nuestra actualidad. En este sentido, será uno de los conceptos más bélicamente ideologizados del siglo XX, provocando una amplísima y polémica literatura doctrinal y metodológica.

La aventura de este término (larga desventura), instrumentalizador y formalizador, deificado y diabolizado, y su fortuna discursiva, ha significado, en sus diferentes proyectos, como *ethos* y como *pathos*, uno de los relatos de mayor carga irracional o utópica, a través del cual puede analizarse, directa u oblicuamente, la historia europea contemporánea y no sólo europea (cultura, sociedad, Estado). Fascinación e ilusión intelectuales, con movilizaciones populares y transfondo burocrático de terror y miedo, con violencia institucional y manipulación propagandística, con llamadas a la modernidad y a nuevas Eras, conformarán esta trágica historia de la intolerancia y de conculcamiento de la libertad. De

forma consciente o enajenada, el realismo mágico o el cinismo mítico estarán presentes en este complejo discurso mistificador.

Conceptualizar y contextualizar el fenómeno totalitario (lenguaje y forma, tiempo y espacio) exige, en un breve ensayo orientador, una obligada reducción, en este caso, ceñirme a la primera etapa del totalitarismo fascista, reducción compensada por un *excursus* post-45 y una extensa bibliografía seleccionada.

Tres consideraciones, como puntos de partida, me parece conveniente establecer. En primer lugar, que el concepto «totalitario» nace y se desarrolla, en los años veinte finales y treinta, en cuanto oposición, frontal y antagónica, a los presupuestos que informan el Estado liberal-democrático, parlamentario y pluralista, en sus distintas fases. En segundo lugar, y *fundamentalmente*, su aparición y expresión están vinculados al auge de las doctrinas, movimientos y formas políticas de los diversos fascismos europeos, es decir, *totalitarismo y fascismo, Estado totalitario y Estado fascista, en este período, son fenómenos, ideológica e institucionalmente, coincidentes*. Digo de forma fundamental, pero no exclusiva, porque, en efecto, coetáneamente, para algunos sectores, el totalitarismo englobará tanto el fascismo expansivo como el comunismo considerado amenazante. Pero, en general, los análisis más extendidos, y menos simplificadores, serán los de diferenciar fascismo y comunismo e identificar, por el contrario, fascismo y totalitarismos. En tercer lugar, a partir de finales de la segunda guerra mundial, de forma muy estructurada, el totalitarismo se vinculará, en cuanto concepto-eje de la guerra fría y guerra ideológica polarizada, a concepciones más polémicamente fraccionadas.

El hecho histórico es que, desde su aparición, este concepto heracliteo, como *daimon* escurridizo, causará enconadas conceptualizaciones e interpretaciones. En síntesis, se pueden trazar las siguientes: *a*) proyección y autoafirmación positiva del concepto, entendido como realidad y como resultado históricos, con clara identificación con el fascismo ascendente; *b*) esta identificación fascismo-totalitarismo será percibida y debelada por el marxismo y otros sectores críticos y, con algunas ambigüedades, por el liberalismo moderado: comenzándose, desde esta última perspectiva, a introducir una dualidad diferenciadora (totalitarismo en cuanto concepto englobante fascismo/comunismo); *c*) posteriormente, después de la guerra mundial segunda, por influencia de la sociología y filosofía política norteamericanas, autóctona o asimilada, y, en menor medida, europea, se radicalizará esta identificación (totalitarismo/comunismo), con dos insistencias: cualificar sólo como totalitario a un fascismo específica (nazismo) y renovar la distinción, con efectos interesados, entre totalitarismo y autoritarismo; *d*) por su parte, desde el marxismo, negando el mecanismo simplificador fascismo/comunismo, se lanzarán matizaciones autocríticas (marxismo radical, se hablará de una relación causal del li-

beralismo con el Estado fascista-totalitario; *e*) por último, en los fascismos residuales (España) o en los neofascismos (europeos y, sobre todo, iberoamericanos), el término totalitario, antaño elogiado y glosado, desaparece furtivamente y el propio concepto fascismo, por su igual carga de término vencido, también.

Si el socialismo, en su desviada versión leninista y stalinista, se incluye, a mi juicio, con razón, en esta denominación totalitaria, y, sin razón, cuando la socialdemocracia y el liberalismo se equiparan a social-fascismo, algunas consideraciones conviene destacar. A diferencia del totalitarismo fascista, que asume y propaga su identificación, los fundadores, pioneros y exégetas marxistas nunca se autodenominarán totalitarios, aunque hay referencias ambiguas a la «totalidad orgánica», de origen hegeliano (Gramsci, Lukács). La racionalidad, real o utópica, heredera de la Ilustración (progreso) y de la Revolución francesa (hombre nuevo, sociedad nueva) era la pretensión finalista de su proyecto: proceso crítico y dialéctico de clase sociales en pugna para establecer una sociedad política no-alienada. El fascismo totalitario, por el contrario, insitirá más en el «Estado nuevo». La aspiración teórica del marxismo no se dirigía a la fijación de un Estado totalitario represor, negador explícito de la libertad, de la igualdad y de la seguridad, aunque su estructuración jurídico-política posterior fuese, en muchos casos, por otros caminos. En el fascismo, teoría y praxis totalitarias tienden a coincidir; en el marxismo-leninismo, teoría y praxis divergen: ha habido Estados totalitarios comunistas, pero nunca fueron fascistas.

II. INICIALES CONCEPTUALIZACIONES Y FORMALIZACIONES TOTALITARIAS

Analizar, en esta etapa de primera pos-guerra mundial, el totalitarismo es, en definitiva, examinar el fenómeno ideológico e institucional del fascismo, con sus diferentes adaptaciones y contenidos. Esta conexión, doctrinalmente constante, y con las reservas apuntadas,. tendrá una vigencia hasta finales de la segunda posguerra mundial. El totalitarismo, en cuanto Estado totalitario, representará la formalización jurídico-política de los fascismos europeos (Estado Nuevo: Estado corporativo, Estado total, Estado Nacional).

1. *Estado fascista corporativo y Estado total-racista*

En un sentido restringido, como es sabido, el fascismo surge, en Italia, como una nueva concepción del mundo: nuevos supuestos ideológicos, nuevas instituciones, nueva legalidad. La concretización operativa de este *corpus*, teórico y normativo, determinará un nuevo tipo de Estado: el Estado fascista, corporativo y totalitario. La sustitución del Estado libe-

ral-democrático, agotado en sus planteamientos clásicos, por la nueva organización estatal, se hará, en el contexto italiano, *gradualmente*. Desde 1919, con la aparición de los *fasci di combattimento*, hasta el fin de la República de Saló, en 1945, transcurrirá la aventura fascista-totalitaria italiana: transformación del «movimiento» en partido nacional fascista, marcha sobre Roma y amplios poderes a Mussolini, creación del Gran Consejo Fascista, promulgación de la leyes liquidadoras del Estado democrático con la eliminación del pluralismo y de las libertades, mediante la militarización y fascistización de la sociedad civil, establecimento de nuevos esquemas políticos, sindicales, económicos, institucionales (Carta del Lavoro, Cámara de los Fascios y Corporaciones), personalización carismática del Poder (*Duce*) y, en fin, deslizamiento del nacionalismo ideológico al belicismo/imperialismo/nazismo.

El fascismo italiano será, de esta manera, la primera referencia histórica y teórica de Estado totalitario, desnaturalizando e innovando cualificaciones tradicionales (dictadura, tiranía, autocracia). Anticipación que se proyectará, en cuanto modelo indicativo y orientador, reconocido o solapado, sobre otros países europeos y fuera de Europa. Novedad entendida y manifestada como modernización liquidadora y superadora del Estado liberal-democrático, del Estado clásico de Derecho: negación de libertades públicas, negación de la separación de poderes, negación de la soberanía popular, negación del parlamentarismo. La teorización de este Nuevo Estado corresponderá a filósofos y políticos (Gentile/Mussolini) y, sobre todo, a juristas, en el marco de la Teoría del Estado, de la Filosofía del Derecho y del Derecho constitucional, como ha señalado Elías Díaz.

La distinción entre totalitarismo y autoritarismo, aunque se produzca, no tiene mucha relevancia en la dogmática italiana. Para los filósofos y juristas del Nuevo Estado, Estado fascista-corporativo totalitario y Estado fascista-corporativo autoritario se entienden como sinónimos. Lo que, más tarde, en la pos-guerra segunda, aparece como falsa novedad y con confrontación ideologizada, entre los doctrinarios fascistas italianos ambos términos expresan ya la misma realidad: novación rupturista para fundar un Estado anti-liberal, antidemocrático, anti-pluralista y, aparentemente, anti-capitalista. Esta Estado totalitario/autoritario se perfila como unitario y centralista, nacionalista y jerárquico, exaltando, como bases claves del sistema político o *régimen* (término este último más usual) entre otros, los siguientes: poder concentrado carismático (*Duce*, nacionalización del Estado y de la Sociedad: partido único, control político, económico y cultural) y, en definitva, nueva juridicidad. No se cuestiona, desde dentro del fascismo, su naturaleza totalitaria/autoritaria, pero sí habrá discrepancias sobre si este Nuevo Estado es o no un Estado de Derecho. Surgirán, así, explicaciones escoláticas, lúdicas o mistificadoras: Estado jurídico *vs*. Estado de Derecho o Estado *real* de

Derecho y Estado *ético vs.* Estado de Derecho (Chiarelli, Bataglia, Boda, Panunzio, Del Vecchio, Costamagna, Ercole).

A esta acepción hay que señalar otra más genérica: las doctrinas y organizaciones anti-democráticas, plasmadas o no, en estructuras estatales, que, hasta 1945, se extienden por Europa, occidental y oriental, y en otras regiones, como Estados Unidos, Iberoamérica —en especial, el integralismo brasileño— y en Asia. Universalización que provocará una amplia literatura: sobre sus causas y antecedentes, sobre sus elementos y modalidades. Desde perspectivas ideológicas varias (liberales, demócratas, marxistas) y desde ángulos metodológicos se darán, en efecto, aportaciones múltiples. Captar este complejo proceso de irracionalidad, es decir, racionalizar la irracionalidad del fascismo/totalitarismo, en su aceptación genérica, no es fácil y, en todo caso, el hecho es en sí paradójico, especialmente en Europa: de la razón asentada como norte de identidad cultural se pasa a la irracionalidad militante (Arendt, Adorno, Aron, Bobbio, Chatelet, Pisier-Kouchner, Faye, Fijalkowski, Fromm, Gregor, Guerin, Habermas, Lukács, Mandel, Marcuse, Milza y Boutelli, Nolte, Payne, Poulantzas, Preston, Reich, Rogger y Weber, Sartre, Shapiro, Tasca, Wolff).

Si para los teóricos italianos, la identificación fascismo/totalitarismo era coherente, así como irrelevante la distinción totalitarismo/autoritarismo, la doctrina alemana, pre-fascista y ya nazi después, introduce precisiones. Desde la «revolución conservadora» (Faye, Dupeux), uniendo discursos autóctono e influencia italiana, se lanzarán y elaborarán los conceptos de «Tercer *Reich*» (Moeller van der Bruck), «movilización total» (Jünger) y, más sistemáticamente, de «Estado total» (Carl Schmitt). Conservadurismo y existencialismo (Heidegger) abrirán puertas a ideólogos y juristas que anunciarán y oficializarán un Estado radical totalitario (Rosenberg, Vogelin, Forsthoff, Ziegler, Huber). El fascismo italiano se entenderá, desde la radicalidad nazi, como un totalitarismo moderado o, simplemente, autoritario. El Estado total nazi, incidiendo en la cuestión étnica, será, así, un Estado racista total, Estado total de gran potencia, sin concesiones o ambigüedades o limitaciones: convirtiendo al discrepante en enemigo a destruir («ay de los neutrales», de C. Schmitt), organizado burocráticamente el asesinato coletivo, identificando Pueblo/Nación/Raza y Estado-Partido y, todo ello, desde el carismático *Führerprinzip* («el *Führer* es la ley»), convirtiendo, en fin, el mesianismo nacionalista en belicismo imperialista agresor (Bracher y Valiani, Broszat, Durand).

Estos dos modelos autoritarios son indicativos, pero inevitables puntos de referencia. Por ello, más que hablar de *un* fascismo totalitario habría que decir fascismos totalitarios diferenciados, por situación y grado, pero con una *base común*. En algunos ejemplos puede contemplarse esta diversidad y, así, aproximarse más tarde a las bases comunes del genérico Estado totalitario fascista.

El catolicismo será, en este orden de ideas, ingrediente definidor del fascismo español, y, en escala descendente o antagónica, de otros fascismos europeos. Franco y Hitler, con sus respectivos sistemas, representarán en este aspecto, polos opuestos. Rosenberg, exponente cualificado extremo, sintetizará, a la vez, mesianismo mítico, racismo imperialista y anti-cristianismo pagano. Tal vez, por ello, Rosenberg no es apenas citado en España y sí el católico Schmitt, así como Heidegger se reconducirá a Zubiri. En Italia, con tradición garibaldina anti-clerical, habrá luces y sombras, conflictos y acuerdos (De Felice, Castelli).

Las características socio-económicas de cada país (tipo de sociedad) condicionarán, también, la peculiaridad totalitaria. Entre el nazismo (fascismo de sociedad industrializada, con potencialidad revolucionaria) y salazarismo portugués (sociedad arcaica y rural) habrá diferencias notables, tanto en el encuadramiento/movilización como en la instrumentalización de la represión. Estos datos (gran capital, pequeña burguesía, burguesía en armas) explican parte, pero no todo el fenómeno totalitario fascista (Guerin, Poulantzas, Rudel, Sweezy): así, el resurgimiento neo-fascista en Rusia (ex-unión Soviética) invalida la unidimensionalidad clasista.

El racismo, la xenofobia y el anti-semitismo son otros indicadores complejos y, en diferentes grados, base común totalitaria. El nazismo fijará, como principio nacional, la autoproclamada superioridad racial aria, construyendo un Estado explícitamente racista, exterminador y excluyente: lucha de razas *vs.* lucha de clases (Arendt, Poliakov y Welf). La «solución final» no será más que un resultado de viejas y actualizadas teorías racistas (Gobineau, Chamberlain), con silencios y complacencias conservadoras (Lukàcs). Mito pagano (el judío, disolvente social) y mito cristiano (el judío, deicida) convergerán (Heller). En otros fascismos europeos, racismo y antisemitismo serán menos radicales o con características religioso-políticas («la conspiración judeo-masónica», de Franco y Carrero) o histórico-nacionales (Drumond Maurras), aunque la represión directa se efectuará también por Mussolini y Pétain (Michaelis, Schor, Sternhell). Por otra parte, el nacionalismo, base común, tendrá en su deslizamiento hacia el belicismo/imperialismo, un desarrollo desigual. España, Francia o Portugal se adherirán a estos supuestos, pero sus condicionamientos fácticos determinarán que sus aspiraciones sean más retóricas o limitadas que reales (Delgado: «imperios de papel»). Alemania, en cambio, traducirá, con máxima radicalidad, la conversión nacionalista en imperialismo activo (Arendt).

En resumen, desde esta visión esquemática y, preferentemente, jurídico-política, el Estado totalitario fascista se asienta en los siguientes principíos informadores: *a*) principio de jefatura carismática o providencialista (*Duce*, *Führer*, Caudillo, Jefe) que elimina tanto la soberanía popular (legimitación democrática), como uno de los supuestos clásicos

del Estado de Derecho, es decir, la concentración de poderes (fascismo) *vs.* colaboración/separación de poderes (democracia liberal). *b*) Principios de identificación Estado-Nación-Pueblo (y/o Raza-Ejército), con Estado-Partido-Jefe, lo que implica la sustitución de la sociedad civil por una sociedad militarizada y, en todo caso, controlada mediante la represión o el temor y con técnicas propagandísticas para su movilización, desapareciendo el pluralismo político, sindical y cultural (partido único/movimiento). *c*) Principio de no-reconocimiento de las libertades públicas (deberes *vs.* derechos) y fijación de un régimen jurídico represor o discriminatorio, clasista y elitista, xenófobo o racista. *d*) Principio de exaltación nacionalista y estatista, con mesianismo imperial, real o retórico, y con eventual desarrollo agresor belicista. *e*) Principio de dirigismo en la ordenación económica y en las relaciones jurídicas laborales, en el marco de un capitalismo de Estado, anti-liberal y antisocialista.

2. *España: el franquismo como la tradicionalización totalitaria del fascismo católico*

Tanto desde una visión normativa, como política, el franquismo español se establece en 1936, como un Estado totalitario, mimético de los fascismos triunfantes europeos, con una peculiaridad (tradicionalización católica) y con un desarrollo, a partir de 1945, flexible, es decir, un totalitarismo devaluado (Morodo). No hay, a mi juicio, ni confusión ideológica, ni ambigüedad legal, en este primer franquismo: se constituye y se asienta un Nuevo Estado totalitario (en contra, con matices: G. Fernández de la Mora, J. Linz, J. Ferrando). Desde comienzos de la guerra civil (guerra total: política, social, religiosa), aparecerá claramente la voluntad política de construir un Estado totalitario, autodenominado así de forma explícita, y cuya legitimidad permanente, desde 1936 a 1975, residirá en la guerra y en la victoria bélica: *Estado Nuevo como Estado del 18 de julio* (1936: año de la sublevación) y *Estado Nuevo como Cruzada político-religiosa* (cardenal Gomá, declaración colectiva episcopal).

Al margen del primer y frustrado ensayo autoritario y semi-corporativo (general Primo de Rivera, en 1923), en las corrientes pre-fascistas y en los iniciadores del fascismo español, antes de la guerra civil, aparecen ya las expresiones miméticas de Nuevo Estado, Estado Nacional, Estado Imperial y régimen totalitario (Morodo, Pastor). Con la simplificación bélica, se generaliza la autodefinición totalitaria, en coincidencia entusiasta con la nueva Europa fascista. Militares y políticos, ideólogos y juristas, se lanzarán a la apropiación dotrinal totalitaria y a su glosa, constituyéndose una amplísima literatura apologética (Rodríguez Puértolas). El general Franco hablará del «amplio concepto totalitario», informador del Nuevo Estado, que «seguirá la estructura de los regímenes totalitarios, como Italia y Alemania»; Nuevo Estado que «se revestirá de

formas corporativas y acabará con las instituciones liberales... aplicando las normas de Italia y Alemania, pero con características netamente españolas: el Nuevo Estado «corporativo» se formará por haber vencido al enemigo común: bolchevismo asiático y todos sus aliados: democracia, liberalismo y masonería» (Franco, 1939, 148-149, 222-223). Otro militar, el general Mola, hombre clave de la sublevación, reiterará la necesidad de la violencia y del terror organizado, como base del Nuevo Estado totalitario y, en efecto, así se plasmará (Reig, Ridruejo).

Muchos doctrinarios, teólogos y juristas (entre otros, Pemartín, Tovar, Legaz, Conde, Beneyto, Albarrán) desarrollarán la ideología-apoyo. Pemartín anunciará el caudillaje carismático y providencialista de Franco y exigirá que el instalado fascismo español sea un fascismo católico (la «religión de la religión»), enlazado modernidad totalitaria con tradición histórica imperial. Legaz, elaborará el Nuevo Estado como Estado-Partido (Mainolesco), Estado-Iglesia y Estado Sindical. El «destino trágico del Estado de Derecho», para Legaz, radica en su liquidación: el Nuevo Estado será, así, un «Estado sacro» que «exterminará la herejía». Conde, con mayor precisión que Pemartín, formulará la teoría del caudillaje, tomada de la doctrina alemana, introduciendo en la forma histórica del Estado totalitario un inicio revisionista: «el horizonte cristiano». Tovar, Beneyto, Albarrán, respectivamente, exaltarán la misión imperial del Nuevo Estado, su homologación europea y entronque autóctono tradicional y la configuración de la guerra civil como Cruzada —Guerra Santa.

El proceso de normativización del Estado franquista, su totalitarización legal, hasta 1945, seguirá las pautas del fascismo europeo y, en especial, del italiano, pero con mayor celeridad y con mayor represión. En este sentido, frente a una generalizada creencia, se puede afirmar que el totalitarismo franquista fue mucho más radicalmente represor que el italiano: la guerra civil, como guerra total, favoreció o determinó esta variente. Los principios señalados anteriormente, exponentes de la nueva construcción totalitaria, tendrán una rápida traducción jurídico-política. En síntesis:

a) Concentración máxima del poder: la Junta de Defensa Nacional (poder militar) asume y traslada a Franco (decreto de 29 de septiembre de 1936), base de la nueva legalidad rupturista que, a su vez, será el referente ligitimador continuado en todas las etapas del franquismo. Franco recibe, también, la designación de Generalísimo de los Ejércitos (poder total militar) y se autodesigna Jefe Nacional del Partido Único y Caudillo de la Cruzada (poder total político): la irresponsabilidad, mando y ausencia de límites serán declarados expresamente: el Caudillo responde sólo «ante Dios y ante la Historia». Estas facultades totales —con eufemismo, se le denominarán prerrogativas— se reiterarán y ratificarán por disposiciones posteriores: Ley de Cortes (1942), Ley de Sucesión (1945), Ley Orgánica del Estado (1967).

b) Como resultado de la identificación Estado-Partido y Pueblo-Ejército, desde el caudillaje o mando total, el «movimiento nacional» se entenderá como síntesis Pueblo-Ejército-Partido y así, se estructurará un sistema excluyente y antipluralista: partido único. Liquidación y nuevo orden se hará con rapidez normativa: ilegalización de partidos y sindicatos (decretos de 1936), construcción del Partido Único (decreto de 1937), bases sindicales corporativas (decretos y ley de 1938, Fuero del Trabajo de 1938, ley de 1940).

c) Eliminación de libertades y régimen jurídico represor: las libertades (asociación, prensa, reunión, pensamiento, religiosa) y las garantías legales fueron eliminadas: sanciones y comisiones depuradoras, tribunales y jurisdicciones militares, censura e incautaciones, militarización penal-política y campos de concentración, se generalizarán y reglamentarán. Entre centenares de disposiciones, tres expresan bien este veloz proceso de totalitarización: ley de Responsabilidades Politicas, con efectos retroactivos (1939); Ley de Represión de la masonería, comunismo e ideologías afines (1940) y la Ley sobre la Seguridad del Estado (1941). La Ley constitutiva de Cortes (1942), con representación orgánica-corporativa y concepción neo-tradicionalista, aparecerá como un órgano colaborador y administrativo: la competencia legislativa seguirá correspondiendo al Caudillo y las funciones políticas estarán en el Partido Único.

d) El nacionalismo estatista y el imperialismo retórico informarán, también, la nueva juridicidad totalitaria: los controles corporativo-estatales se extenderán en todos por los àmbitos sociales (movilización, militarización, encuadramiento), asumiendo el religioso-católico: Instituto de España (1937), Sindicato Español Universitario de FET-JONS (1937), Prensa y Propaganda (1940), Escuela de Periodismo (1941), Instituto de Estudios Políticos (1939), Consejo de la Hispanidad (1940), entre otros.

e) La ordenación económica-social, tomada del fascismo italiano, pero con énfasis católico, se concretará en el Fuero del Trabajo (1938), en donde el Estado se define «nacional», «Instrumento totalitario», y «sindical» (anti-capitalista y anti-marxista), subordinando «la economía a la política» (capitalismo de Estado encubierto y autarquía) y reglamentado el control bancario por el Estado (1938). Al mismo tiempo, se desarrollará ampliamente la nueva organización sindical corporativa (Ley de 1940), asumiendose los 26 Puntos de la Falange.

III. EXCURSUS SOBRE LA REVISIÓN CONCEPTUAL Y DE CONTENIDO DEL TÉRMINO TOTALITARISMO: NUEVO PARADIGMA Y MISTIFICACIONES

La victoria de las fuerzas aliadas, en 1945, y, consecuentemente, el fin de los sistemas fascistas principales y el comienzo de la guerra fría, reorientará la conceptualización del término totalitario. Hasta ahora

—aunque no unánimemente— el paradigma del totalitarismo era el fascismo; a partir de 1945, el discurso variará: el paradigma totalitario será ya el marxismo-leninismo y, en cuanto formalizacion jurídica, los países del «socialismo real». La sociología política norteamericana, autóctona o inmigrante alemana (Lipset, Friedrich, Almond, Brzezinski, Arendt), junto a sectores moderados europeos (Aron), revisarán la naturaleza política del totalitarismo. Así, sintéticamente, el totalitarismo sería aquella concepción y régimen que va a englobar ideologías y sistemas políticos opuestos: fascismo clásico y vencido (italiano, en algunos, y, en todos, nazismo alemán) y, por otra parte, el comunismo. Se reintroduce la distinción, pero con desviaciones planteada en los años treinta: totalitarismo (reducido al marxismo-leninismos) y el autoritarismo (fascismo residual y neo-fascismos. El autoritarismo se entenderá, genéricamente, como aquella categoría que conforma regímenes no-democrático-liberales, pero anti-marxistas beligerantes, y que, coyunturalmente, por razones de guerra fría o riestos revolucionarios podrían ser aliados vergonzantes. En este sentido, los sistemas español y portugués, así como las dictaduras personales o institucionales iberoamericanas, tenderán a recibir esta cualifiacición, incluso, benévolamente, como dictaduras paternalistas o para el desarrollo. En esta reclasificación, parafraseando a Schmitt, habrá «dictaduras amigas» y «dictaduras enemigas», con naturaleza inmanente (totalitarismo comunista) y naturaleza conyuntural (autoritarismo pos-fascista). Los criterios jurídicos tienden a diluirse en perspectivas sociológicas o político-finalistas: el totalitarismo, identificado exclusivamente con el comunismo, se entenderá inmodificable y, por naturaleza, no-evolutivo. El autoritarismo —aún manteniendo, como el español, estructuras jurídicas totalitarias—, por el contrario, permite una evolución hacia fórmulas flexibles. El nuevo, y generalizado discurso, tendra una ambivalencia constante: desnaturalización y simplificación del totalitarismo y, *via facti*, actitud dual frente a los fascismo residuales (España, Portugal) y neo-fascismos, es decir, distancia y tolerancia, apoyo y presión. Las estrategias políticas gubernamentales, preferentemente norteamericanas, resultado de la confrontación Este-Oeste, tendrán, de esta manera, una traducción ideológica y académica.

Por lo que se refiere, en concreto, al franquismo, por su permanencia, por el fin de la guerra mundial y por el nacimiento y desarrollo de la guerra fría, se transformará el discurso totalitario, pero no su contenido legal-fundamental. Los vocablos «fascismo» y «totalitarismo» tienden, a partir de 1945, a diluirse y rastrear sucedáneos semánticos (democracia orgánica). Comienza, así, un largo proceso de mistificación, determinado por circunstancias y presiones exteriores. Tarea no fácil para los juristas e ideólogos del franquismo, ya que los principios informadores se mantendrán y reiterarán: caudillaje, partido único, sindicalismo corporativo, legitimación bélica. Todas las etapas del franquismo, de 1945 a 1975,

son, en este sentido, etapas vicarias: dependerán *jurídicamente* de la primera fase constituyente. No significa que, en todos estos años, no se produjeran cambios sociológicos que afectaron a la cultura política y a la política económica, pero, en cuanto sistema de legalidad, el franquismo mantuvo los principios totalitarios. No cambiará su legalidad totalitaria, pero sí se flexibilizará sociológicamente, dentro de pautas dominadas por la discrecionalidad y la realidad externa. Así, el totalitarismo radical del primer franquismo dará paso, con avances y retrocesos, a un totalitarismo devaluado y acomodaticio. Del temprano rechazo a la cualificación fascista-totalitaria, se pasará a la singularidad cristiana, a la monarquía católica, social y representativa, a la dictadura de desarrollo, al Estado de obras, al régimen autoritario, a la democracia orgánica. Se intentará, incluso, recuperar la voz «Constitución» o la propia expresión «Estado de Derecho» (Fraga, Fernández-Miranda, Fernández-Carvajal). Fraga, en sus *Memorias*, resume bien este proceso: «En Consejo de Ministros (12 de mayo de 1967) Franco nos aclara que *ya* somos un Estado de Derecho». El Caudillo completa el poder total: el poder definidor/mistificador.

En la última edición del Diccionario de la Real Academia Española (1992), por primera vez —cautela de la docta institución— se registra el término «franquismo», con dos acepciones que, en gran medida, coinciden con el planteamiento jurídico-político y que, en su día, expuse y en este trabajo reitero. Como primera acepción, el franquismo se define como «movimiento político de tendencia totalitaria, iniciado en España durante la guerra civil 1936-1939, en torno al general Franco y desarrollado durante los años que ocupó la jefatura del Estado». En la seguda acepción, se dice: «período histórico que comprende el gobierno del general Franco».

BIBLIOGRAFÍA

1. *Fascismo y totalitarismo: teorías interpretaciones e influencias europeas y extra-europeas*

Adorno (1969), *The Authoritarian Personality*, New York.
Allardyce (1971), *The Place of Fascism in European History*, New Jersey.
Althusser (1968), *Lire le Capital*, Paris.
Aquarane (1966), *L'Organizzacione dello stato corporativo*, Torino
Arendt (1951), *The Origins of Totalitarianism*, New York.
Aron (1965), *Démocratie et totalitarisme*, Paris.
Battaglia (1934), *Le carte dei diritti*, Firenze.
Bauer, Marcuse, Rosenberg (1967), *Faschismus und Kapitalismus*, Frankfurt.
Berstein, Milza (1992), *Dictionnaire historique des fascisme et du Nazisme*, Paris.

Bobbio (1973), *La cultura e il fascismo*, Torino.
Bodda (1935) *Lo estato di Diritto*, Milano.
Borejsza (1981), *Il fascismo e l'Europa orientale*, Bau.
Bracher, Valiani (1986), *Fascismo e Nazionalsocialismo*, Bologna.
Broszat (1985), *l'État hitlerien*, Paris.
Carsten (1967), *The Rise of Fascism*, Berkeley.
Castelli (1951), *La chiesa e il fascismo*, Roma.
Castris (1981), *Egemonía e fascismo. Il problema degli intelletuali negli anni treinta*, Bologna.
Chatelet, Pisier-Kouchner (1981), *Les conceptions politiques du XXe. siècle*, Paris.
Chiarelli (1936), *Lo stato corporativo.*
Cross (1961), *The fascists in Britain*, London.
Del Vecchio (1935), *Crisis del Derecho y crisis del Estado*, Madrid.
Del Vecchio (1939), *El Estado Nuevo y sus bases jurídicas*, Valladolid, 1939.
Díaz (1966), *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid.
Dupeux y col. (1992), *La «Révolution conservatrice» dans l'Allemagne de Weimar*, Paris.
Durand (1990), *Le Nouvelle Ordre Européen nazi*, Bruxelles.
Ercole (1940), *La Revolución fascista*, Zaragoza.
Entienne (1956), *Le mouvement resiste*, Bruxelles.
Faye (1974), *Los lenguajes totalitarios*, Madrid.
De Felice (1974), *Le interpretazioni del fascismo*, Roma.
De Felice (1965-1990), *Mussolini*, Torino.
Fijalkowski (1966), *La trama ideológica del totalitarismo*, Madrid.
Foa (1962), *Le strutture economiche e la politica economica del regime fascista*, Milano.
Friedrich, Brzeziski (1956), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Mass.
Fromm (1941), *Escape from freedom*, New York.
Gallo (1964), *L'Italia de Mussolini*, Paris.
García-Pelayo (1991), *Notas sobre el fascismo y comunismo y fascismo*, O.C., Madrid.
Gentile (1927), *Origini e dottrina del fascismo*, Roma.
Gramsci (1973), *Sul fascismo*, Roma.
Gregor (1971), *The Ideology of Fascism: The rationale of Totalitarian*, New York.
Gregor (1974), *Interpretations of Fascism*, New Jersey.
Grosser (1976), *Dix leçons sur le nazisme*, Paris.
Guerin (1969), *Fascisme et grand capital*, Paris.
Hamilton (1973), *L'Illusion fasciste*, Paris.
Heller (1985), *Escritos políticos*, Madrid.
Junger (1930), *Die totale Mobilmachung*, Berlín.
Junger (1932), *Der Arbeiter.*
Lipset (1972), *L'Homme politique*, Paris.
Loewenstein (1965), *Teoría de la Constitución*, Barcelona.
Lukács (1960), *Historie et conscience de classe*, Paris.
Lukács (1978), *El asalto a la razón*, Barcelona.

Macciocchi (1976), *Elementos para un análisis del fascismo*, Barcelona.
Mandel (1976), *El fascismo*, Madrid.
Mann (1985), *Journal*, Paris.
Manoilesco (1938), *El partido único*, Zaragoza.
Milza (1991), *Les fascismes*, Paris.
Milza, Bentelli (1973), *Le fascisme au XXe. siècle*, Paris.
Milza, Berstein (1980), *Le fascisme italien*, Paris.
Mosse (1980), *Masses and Man. Nationalist and Fascist Perceptions of Reality*, New York.
Mussolini (1936), *Lo stato Corporativo*, Firenze.
Neumann (1968), *El Estado democrático y el Estado autoritario*, Buenos Aires.
Nolte (1967), *El fascismo en su época*, Barcelona.
Panunzio (1937), *Teoría generale dello Stato fascista*, Padova.
Parsons (1954), *Some sociological Aspects of the Fascist Movements*, Glencoe.
Payne (1980), *Fascism: Comparison and Definition*, Madison.
Poliakov, Wulf (1959), *Le IIIe. Reich et les Juifs*, Paris.
Poulantzas (1968), *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris.
Poulantzas (1970), *Fascisme et Dictature*, Paris.
Preston (1968), *Politics, Economics and Power. Ideology and Practice under Capitalism, Socialism and Fascism*, New York.
Reich (1973), *Psicología de masas del fascismo*, México.
Reiche (1993), *La fascination du fascisme*, Paris.
Rocco (1926), *Trasformazione dello Stato*, Roma.
Rogger, Weber (1965), *The European Right*, Berkeley.
Rosenberg (1976), *El mito del siglo* XX, Buenos Aires.
Salvatorrelli, Mira (1964), *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino.
Sartori (1973), *Théorie de la démocratie*, Paris.
Sartre (1976), *Situations*, Paris.
Schmitt (1931), *Hacia el Estado Total*, Madrid.
Schmitt (1934), *Teoría de la Constitución*, Madrid.
Schmitt (1941), *Estudios Políticos*, Madrid.
Schor (1992), *L'Antisemitisme en France pendant les années trente*, Bruxelles,
Serpieri (1940), *Economía Política Corporativa*, Madrid.
Shapiro (1972), *Totalitarianism*, New York.
Sternhell (1985), *La droit révolutionnaire. Les origins francaises du fascisme*, Paris.
Sweezy (1941), *The Structure of the nazi Economy*, Cambridge, Mass.
Tanin, Yohan (1934), *Militarism and fascism in Japan*, New York.
Tasca (1983), *El nacimiento del fascismo*, Barcelona.
Trotski (1973), *Comment vaincre le fascisme*, Paris.
Veneziani (1987), *La rivoluzione conservatrice in Italia*, Milano.
Vogelin (1936), *Der autoritäre Staat*, Viena.
Ungari (1966), *Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia.
Weber (1962), *Varieties on Fascism*, Princeton.
Weber, E. (1962), *Action française*, Stanford.
Weil, B. (1983), *Faschismustheorien*, Frankfurt, a.M.
Woolf (1986), *The Nature of Fascism*, London.
Zunino (1985), *L'ideologia del fascismo*, Bologna.

2. *Fascismo y totalitarismo en España, con referencias a algunos países iberoamericanos*

Águila Tejerina (1982), *Ideología y fascismo*, Madrid.
Alburquerque (1937), *Integralismo, Nazismo e Fascismo*, Rio de Janeiro.
Alexander (1951), *The Peron's Era*, New York.
Álvarez Bolado (1976), *El experimento del nacionalcatolicismo*, Madrid.
Anderson (1970), *The political Economy of Modern Spain*, Madison.
Aranzadi (1935-1945), *Repertorio cronológico de legislación*, Pamplona.
Areilza Castiella (1942), *Reivindicaciones de España*, Madrid.
Arrese (1946), *El Estado totalitario en el pensamiento de José Antonio*, Madrid.
Azpiazu (1939), *El Estado corporativo*, Madrid.
Bearn (1975), *La décade peronista*, Paris.
Beneyto (1934), *Nacional socialismo*, Barcelona.
Beneyto (1939), *El Nuevo Estado español*, Madrid-Cádiz.
Benzaquem de Araujo (1988), *Totalitarismo e Revoluçao*, Río de Janeiro.
Cajal (1939), *La ley de responsabilidades políticas*, Madrid.
Calleja, Fredes (1988), *La Hispanidad como instrumento de combate*, Madrid.
Carrero Blanco (1974), *Discursos y escritos*, Madrid.
Castro Albarrán (1938), *Guerra Santa. El sentido católico del Movimiento Nacional*, Burgos.
Chueca (1983), *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco*, Madrid.
Cierva (1982), *Francisco Franco: biografía e historia*, Barcelona.
Comisión Internacional de Juristas (1962), *El imperio de la ley en España*, Genève.
Conde (1942), *Contribución a la Teoría del Caudillaje*, Madrid.
Conde (1974), *Escritos y fragmentos políticos*, Madrid.
Costa, Beneyto (1939), *El partido. Estructura e historia del Derecho público totalitario, con especial referencia al Régimen español*, Zaragoza.
Delgado (1992), *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid.
Díaz (1983), *Pensamiento español en la era de Franco*, Madrid.
Dictamen de la comisión sobre ilegitimid de poderes actuantes en 18 de julio de 1936 (1939), Barcelona.
Ebenstein (1960), *Church and State in Franco's Spain*, Princeton.
Elías de Tejada (1939), *La figura del Caudillo. Contribución al derecho público nacional sindicalista*, Sevilla.
Fernández-Carvajal (1969), *La Constitución española*, Madrid.
Fernández-Miranda (1950), *El problema político de nuestro tiempo*, Madrid.
Fernández-Miranda (1975), *Estado y Constitución*, Madrid.
Fernández de la Mora (1992), *Franco ¿dictador?*, Madrid.
Ferrando (1984), *El régimen de Franco*, Madrid.
Ferrapy (1993), *El franquismo: minorías políticas y conflictos ideológicos*, Pamplona.
Fraga (1980), *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona.
Franco (1939), *Palabras del Caudillo*, Madrid.
Fuentes Irurozqui (1942), *Tres ensayos sobre el Nuevo Orden Económico*, Madrid.

Fueyo (1992), *Franco en la encrucijada*, VV.AA., Madrid.
Fusi (1985), *Franco: autoritarismo y poder personal*, Madrid.
Gallego Méndez (1983), *Mujer, falange y franquismo*, Madrid.
García Morente (1938), *Idea de la Hispanidad*, Buenos Aires.
Gay (1935), *Madre Roma: Estado autoritario y totalitario*, Barcelona.
Georgel (1970), *El franquismo*, París.
Germani (1956), *Integración política de las masas y el totalitarismo*, Buenos Aires.
Geze, Labrouse (1975), *Argentina: révolution et contre-révolution*, Paris.
Giménez Caballero (1933), *La Nueva Catolicidad*, Madrid.
Gómez Cardenal (1940), *Por Dios y por España*, Barcelona.
Gómez Pérez (1976), *Política y Religión en el régimen de Franco*, Barcelona.
Guerra Campos (1992), *Franco y la Iglesia Católica*, VV.AA., Madrid.
Hermet (1981), *Les catholiques dans l'Espagne franquiste*, Paris.
Katz (1976), *Le Chile sous Pinochet*, París.
Laín Entralgo (1941), *Los valores morales del nacional-sindicalismo*, Madrid.
Ledesma Ramos (1935), *Discurso a las Juventudes de España*, Madrid.
Ledesma Ramos (1935), *¿Fascismos en España?*, Madrid.
Legaz (1940), *Introducción a la Teoría del Estado nacional-sindicalista*, Barcelona.
Legaz, Aragón (1939), *Cuatro estudios sobre sindicalismo vertical*, Zaragoza
Linz (1964), *Un régimen autoritario: España*, Helsinki-Madrid.
López Pina, López Aranguren (1976), *La cultura política de la España de Franco*, Madrid.
Losada (1990), *Ideología del Ejército franquista*, Madrid.
Lucena (1976), *A evoluçao do sistema politico portugués: o salazarismo*, Lisboa.
Mainer (1971), *Falange y literatura*, Barcelona.
Marín Pérez (1960), *El caudillaje español*, Madrid.
De Miguel (1975), *Sociología del franquismo*, Barcelona.
Montes (1954), *Discurso a la catolicidad española*, Madrid.
Morodo (1980), *Acción Española: Los orígenes ideológicos del franquismo*, Madrid.
Morodo (1984), *La transición política.*
Ortega y Gasset (1930), *La rebelión de las masas*, Madrid.
Pastor (1975), *Los orígenes del fascismo en España*, Madrid.
Payne (1961), *Falange. A History of Spanish Fascism*, Stanford.
Pemartín (1938), *¿Qué es lo Nuevo?* Santander.
Peña Sánchez (1993), *Intelectuales y fascismo. La cultura italiana del ventenio fascista y su repercusión en España*, Granada.
Preston (1993), *Franco. A Biography*, London.
Primo de Rivera (1949), *Obras Completas*, Madrid.
Pradera (1937), *El Estado Nuevo*, Burgos.
Ramírez y col., (1978), *Las fuentes ideológicas de un Régimen*, (*1939-1945*), Zaragoza.
Redondo (1938), *El Estado Nacional*, Valladolid.
Reig (1984), *Sociología e historia: sobre la represión franquista y la guerra civil*, Madrid.
Ridruejo (1976), *Escrito en España*, Madrid.

Rodríguez Puértolas (1986-1987), *Literatura fascista española: historia y antología*, Madrid.
Rudel (1968), *Le Portugal de Salazar*, Paris.
Salazar (1938), *El pensamiento de la Revolución Nacional*, Buenos Aires.
Sántalo (1938), *Introducción a la Política del Imperio Nuevo*, Valladolid.
Serrano Suñer, Fernández-Cuesta y Generalísimo Franco (1938), *Dieciocho de julio: tres discursos*, Burgos.
Servicio informativo español (1964), *España, Estado de Derecho. Réplica a un informe de la Comisión Internacional de Juristas*, Madrid.
Sinova (1989), *La censura de prensa durante el franquismo*, Madrid.
Tierno Galván (1961), *Costa y regeneracionismo*, Barcelona.
Torrente Ballester (1939), *La Falange como partido único*, Madrid.
Tussell (1988), *La dictadura de Franco*, Madrid.
Del Valle (1940), *El nuevo Estado nacionalista autoritario-totalitario*, Zaragoza.
Vallejo-Nájera (1937) *Eugenesia de la Hispanidad y Regeneración de la Raza*, Burgos.
Vallejo-Nájera (1938), *Política racial del Nuevo Estado*, San Sebastián.
VV.AA. (1961), *El Nuevo Estado español, Veinticinco años del Movimiento Nacional*, Madrid.
VV.AA. (1955), *Pastorales de la guerra de España*, Madrid.
VV.AA. (1945), *El rostro de España*, Madrid.
VV.AA. (1961), *La guerra de liberación nacional*, Zaragoza.
VV.AA. (1987), *O Estado Novo*, Lisboa.
VV.AA. (1992), *El legado de Franco*, Madrid.

PUEBLO

Pablo González Casanova

El de «pueblo» es un concepto muy usado en el discurso político y poco elaborado en las ciencias políticas y sociales. Su uso se distingue de otros términos como «gente», «nación», «etnia» con los que guarda algunos elementos sinonímicos en el uso y en la intersección de conceptos. Algunas de sus connotaciones se mantienen a lo largo del tiempo. En castellano, desde la Edad Media se entiende por pueblo al conjunto de habitantes de una circunscripción política, como cuando se habla del pueblo de un país, o de un reino. La gente, en cambio, es un «conjunto de personas cualquiera». Existe, además, el uso de la palabra pueblo como sinónimo de población, por lo general, de aquélla que no llega a tener la dimensión de la ciudad.

La palabra «pueblo» deriva del latín *populus*. Desde la época romana se usa en relación al gobierno. Cicerón se refiere a «la fuerza del pueblo» y a sus características impetuosas cuando no tiene jefe. En la Edad Moderna, particularmente desde la Revolución francesa, se vuelve una categoría esencial. Ya Montesquieu consideraba al pueblo como una fuerza que cuando no tiene el freno de la República, en la que elige a sus representantes, o el de los cuerpos intermedios, de que se vale la monarquía, se entrega a sus pasiones e instintos y provoca «revoluciones populares», en que gana aunque sea por un día, y en que todo lo derrumba. Michelet escribe un libro sobre *El pueblo*, temido por «la gente tímida de los burgueses» y sólo entendido por «los simples» que «no son máquinas de análisis y que ven las cosas enteras, concretas, como la vida».

La presencia del «bajo pueblo» en la Revolución francesa dio una importancia especial a esta categoría, frente a los conceptos unitarios de Nación y República. Desde 1792 se descubrió que la lucha patriótica de la nación francesa contra Austria en nada servía para unificar al pueblo

y que en éste nuevamente destacaban los *sansculottes* y el «bajo pueblo». Ésta era una categoría distinta de la de pueblo en general y distinta también de la que los socialistas impulsarían con la distinción de «clases» propietarias y proletarias. Más identificada con los conceptos de «plebe» y de «populacho» no tuvo su connotación peyorativa. A diferencia del concepto de «clase», el de «bajo pueblo» incluyó a pequeños propietarios, a maestros, artesanos y aprendices, a comerciantes pobres, a asalariados o «proto-asalariados» y hasta a algunos profesionales identificados con ellos. Las demandas que los agrupaban no sólo eran económicas frente a los ricos y la nobleza, sino también de participación política. Durante la Revolución francesa, el «bajo pueblo» y sus intelectuales dieron prioridad a la lucha por la igualdad en los derechos políticos y sociales (Skocpol, 1980, 187).

La diferencia entre pueblos y naciones obedeció a que mientras aquéllos se distinguen por su raza, religión y cultura, éstos se distinguen también por su territorio y gobierno, o por constituir un Estado. La distinción es clara cuando en la Biblia se habla del pueblo judío, en el éxodo, o cuando uno se refiere a la nación judía como diferente de las naciones árabes. Con la aparición del Estado-Nación en la Edad Moderna, surgieron las naciones de Europa y Norteamérica, que posteriormente se fueron extendiendo con los Estados-Nación de América latina, África y Asia. Con ellos se desarrolló la política de integración y unificación nacional de los pueblos y etnias en torno a proyectos de Estado-Nación que fueron la base de las ideologías unificadoras del patriotismo y del nacionalismo. Mientras el patriotismo correspondió en general a los grandes movimientos unificadores del Estado-Nación, los conceptos de nación y etnia a menudo sirvieron para movilizaciones en favor de la soberanía y de la autonomía. A las primeras integraciones de naciones o etnias, como las de Escocia y el País de Gales a la unidad británica, o las de vascos y gascones a la República francesa, se añadieron variadas resistencias, algunas que perduran e incluso se fortalecen en nuestros días llevando a la desintegración de grandes Estados, como es el caso de la ex-Unión Soviética, de la ex-Yugoslavia y de la ex-Checoslovaquia. Las resistencias siguen en la propia Inglaterra y en España, una con Irlanda y otra con el País Vasco.

En los países de origen colonial, a los pueblos de indígenas colonizados se les conoce más como etnias que como naciones, aunque este último término se use a veces para referirse a algunos de ellos, como es el caso de «la nación purépecha» en México. El uso del término «etnia» —que viene de *ethnos*, pueblo en griego— aparece en la etnología y la etnografía, destinadas a estudiar y describir sobre todo a los pueblos de las regiones coloniales en sus costumbres e instituciones. El término «etnia» también se usa como genérico de los pueblos indígenas que, por su debilidad numérica, cultural, económica y política, difícilmente pueden

aspirar a constituirse en naciones soberanas. En América latina es equivalente a otros genéricos como «indios», que viene de la época colonial, o « indígenas», que se aplicó desde la primera mitad del siglo XX para no usar el de «indios», considerado peyorativo. Desde los años setenta, el término «indios» se volvió a usar por el desprestigio en que había caído el de «indígenas». Hoy se usan a menudo expresiones como «pueblos indígenas» o «etnias». Este último suele ser también rechazado por el disgusto que provoca la discriminación real en el uso de los términos que la expresan. La reacción contraria no deja de darse, como cuando sus miembros se llaman con orgullo «indios» y sienten formar parte de una categoría que engloba a las distintas naciones y etnias que vienen de la conquista y que no dominan la cultura nacional de origen hispánico y lusitano. «Como indios nos conquistaron, y como indios nos vamos a liberar», es una expresión en que se asume el término y se rechaza la condición. En el Encuentro Continental de Pueblos Indios, que se celebró en Quito, Ecuador, del 17 al 21 de julio de 1992, sus integrantes acordaron «encontrar una denominación común». Consideraron que «la mejor de ellas quizás es la de pueblos indios, ya que la categoría de pueblo tiene un rango en los documentos del Derecho internacional (ONU, OEA), donde se especifica que todo pueblo tiene derecho a la autodeterminación» (Ordoñez Cifuentes, 1993, 145).

Los pueblos-nación de los países de origen colonial no sólo se definen en relación a los tiranos, sino a los imperios. En eso son sucesores de los galos y numantinos durante el Imperio romano, y de los pueblos colonizados en el interior de los Estados-Nación europeos. La diferencia se acentúa en el colonialismo de la Edad Moderna y con la formación de imperios europeos, y después norteamericanos, en Latinoamérica, África y Asia. Los Estados-nación surgidos en la periferia del mundo tienen una historia de pueblos-nación que se rebelan contra tiranos y metrópolis, al tiempo que muchos de ellos dominan a las etnias de origen colonial sujetas, a su vez, a una especie de «colonialismo interno» (González Casanova, 1980, 221-250). Los «movimientos populares» de los países coloniales suelen unir al bajo pueblo y a parte de las etnias y de las élites que se rebelan contra tiranos y metrópolis; también tienden a desviarse y enfrentarse de nuevo en su interior una vez que alcanzan el poder, en procesos que generalmente reconstruyen muchas de las enormes diferencias de raza y clase que prevalecían desde su origen colonial. En medio de ciertas constantes y resistencias difíciles de romper, los movimientos populares —como los pueblos— varían considerablemente con el tipo de desarrollo urbano, minero, o de haciendas y plantaciones, con la escolaridad y la alfabetización, con el desarrollo de los medios de comunicación de masas y con los sistemas sociales en los que la movilidad horizontal y vertical aumenta las articulaciones nacionales e internacionales de una gran cantidad de braceros, migrantes, pobladores, y de sectores medios

en ascenso que vienen de los campesinos y obreros y se integran a las nuevas clases medias urbanas y rurales.

En la historia del siglo XX las masas urbanas del Tercer Mundo han jugado un papel fundamental en los procesos de liberación nacional, muchas veces asociadas a las masas campesinas. Desde Argelia hasta Brasil, pasando por Filipinas, la historia nacional de esos países es incomprensible sin sus movimientos populares urbanos. El término *El Chaab*, el pueblo, identificado también con «las masas plebeyas», se identificó a su vez con el «pueblo trabajador» e insurrecto, «fiel a la idea de una comunidad nacional» que se integra mientras lucha por la «descolonización» (Tlencani, 1986, 50). El pueblo filipino —en Asia—, como muchos en América latina, se transforma mientras transforma el propio país, en luchas variadísimas que van desde la resistencia contra la colonización española en el siglo XVI, pasando por las que da contra el imperialismo norteamericano en los siglos XIX y XX, muchas de las cuales se vinculan con las más recientes contra los sistemas autoritarios y represivos, ya sean populistas, burocrático-militares o la mezcla de unos y otros contra «democracias limitadas» neoliberales (David, 1985).

En una definición histórica del concepto de pueblo, los movimientos populistas son muy importantes para comprender sus estructuraciones sociales, culturales y políticas; también son muy importantes los movimientos sociales y de la «sociedad civil» que en una época más reciente se enfrentan al populismo y a las dictaduras burocrático militares, o a las democracias neoliberales y que plantean entre las nuevas luchas democráticas, algunas que son de ciudadanos y otras que son también de comunidades y organizaciones de la sociedad civil, en que la idea de ciudadanía se combina con las prácticas de lucha social colectiva o partidaria y no partidaria. Si el populismo fue importante en el siglo XIX ruso y en el norteamericano, en el siglo XX adquirió un relieve fundamental en la organización de la sociedad y el Estado de muchos pueblos del Tercer Mundo, llamáranse éstos o no socialistas. El populismo latinoamericano tuvo varias características comunes: se trató de un gran movimiento urbano, multiclasista, desarrollista, nacionalista, electoral y que dirigido por figuras carismáticas buscó organizar al pueblo y a la nación en formas que permitieran una mayor justicia social para los grupos populares corporativizados y una educación universal que acentuara la movilidad de familias e individuos (Cornieff, 1982, 13). El sociólogo brasileño Francisco Weffort, refiriéndose a Brasil, hace ver que el populismo es una forma adoptada por el pueblo y sus organizaciones para enfrentar una heterogeneidad creciente en un país dependiente que combina etapas diversas de desarrollo capitalista, y en el que promueve la movilidad social de sus grupos populares más organizados, en especial de las clases obreras de las grandes ciudades, articulándolas para el ascenso social de muchos de sus miembros (Weffort y Quijano, 1973, 141). Reducir el fenómeno po-

pulista a un referente ideológico en que los gobiernos se legitiman invocando al pueblo es un enfoque parcial de Ernesto Laclau, que coincide con la definición puramente espiritual de pueblo por Eva Perón, cuando en 1954 dijo «descamisado es aquél que se siente pueblo». Y añadió: «Es importante sentirse pueblo, amar, sufrir o gozar como el pueblo, aunque no se vista como el pueblo, circunstancia puramente accidental» (opud. Incisa, 1986, 1.282). El populismo es también un fenómeno de estructuración autoritaria de los movimientos populares, en que la composición y estructuración de las clases generalmente varía hacia posiciones en que los modelos de sustitución de importaciones e intervención del Estado para el desarrollo entran en grave crisis desde los años sesenta, una crisis que se acentúa a fines de los ochenta y en los noventa con la desnacionalización y globalización de la economía. La crisis de los regímenes populistas plantea en los sesenta alternativas revolucionarias y socialistas, y otras neoliberales y «burocrático-autoritarias». A partir de la Revolución nicaragüense esas alternativas van a acrecentar sus objetivos democráticos frente a los objetivos socialistas, a veces por necesidad, y otras por convicción (González Casanova, 1986, 11-58). Dentro de esta última posición, los movimientos sociales más recientes presionan y articulan a organizaciones populares en las que predomina «el pueblo trabajador» y en que los enfrentamientos y la negociación, el conflicto y el consenso les permiten avanzar en su propia organización y en el logro de algunas de sus demandas. El reciente movimiento de Chiapas en México es el más avanzado en los nuevos planteamientos de una «democracia de los de abajo», en la que el pueblo empieza por organizarse democráticamente, sin caudillismo ni vanguardismo, con pluralidad étnica, religiosa e ideológica.

BIBLIOGRAFÍA

Cornieff, M. L. (1982), *Latin America Populism in Comparative Perspective*, University of New Mexico Press, Albuquerque.

David, R. F. (1985), *Transnationalization. The State and the People: The Phillipine Case*, United Nations University Mimeo.

González Casanova, P. ([10] 1980), «El colonialismo interno», en *Sociología de la explotación*, Siglo XXI, México.

González Casanova, P. (1986), *El poder al pueblo*, Océano, México.

Incisa, L. (1986), «Populismo y Populismo latinoamericano», en N. Bobbio y N. Matteucci (eds.), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.

Ordoñez Cifuentes, J. E. R. (1993), *Reclamos jurídicos de los Pueblos Indios*, UNAM, México.

Skocpol, T. (1980), *States and social Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tlencani, R. (1986), *State and Revolution in Argelia*, Zed, London.

Weffort, F. y Quijano, A. (1973), *Populismo, marginación y dependencia*, Educa, San José de Costa Rica.

SOCIEDAD CIVIL

Salvador Giner

I. EL TÉRMINO «SOCIEDAD CIVIL»

El término «sociedad civil» se refiere, en principio, a aquel ámbito de las sociedades modernas que, frente a la esfera pública, que incluye al Estado, engloba las relaciones entre los ciudadanos así como las prerrogativas privadas que éstos poseen. Se trata de una noción ambigua y disputada, para la que no existe una definición clara y distinta universalmente aceptada. A causa de ello algunos analistas opinan que la noción es demasiado amplia, por referirse sin precisión a todo el complicado universo que cae fuera de las instituciones del Gobierno y el Estado. Otros, sin embargo, consideran que la expresión «sociedad civil», por muy vaga y polisémica que parezca, se halla relacionada íntimamente con la consolidación del orden democrático y liberal y que, en ese sentido, es menos imprecisa que el término mismo de «democracia» (Gellner, 1991, 495). En todo caso, se trata de una noción que gran parte de la filosofía política y la teoría social considera importante y hasta crucial.

II. ORÍGENES

Es muy frecuente atribuir los orígenes del concepto a los del liberalismo, puesto que el uso de la expresión se afianza con su primera expansión, al tiempo que esta concepción política pone énfasis especial en la autonomía de los individuos (como ciudadanos) y en la de sus asociaciones frente al Estado y el Gobierno. No obstante, la expresión, dotada de significados asaz distintos de los que estaba destinada a tener en los tiempos modernos, es muy antigua. Así, aparece en traducciones latinas de la *Po-*

lítica aristotélica, en los *De oratore* y *De republica* ciceronianos y en *La ciudad de Dios* agustiniana. Para Aristóteles, la sociedad civil, o *koinonía politiké*, se identifica con la *polis* (con su aparato político o estatal) y se opone a la noción de «pueblo». Para san Agustín es la *societas terrestra*, opuesta a la ciudad de Dios. La *koinonía politiké* es traducida por santo Tomás de Aquino como *civilis communitas* y también como *communicatio politica*. La expresión *societas civilis* empieza a usarse con cierta regularidad a partir de 1438, por parte del Aretino, aunque en castellano su equivalente en el siglo XVI solía ser «sociedad de ciudadanos», «policía» y «compañía civil». En ese mismo siglo, y en el siguiente, comienza a consolidarse la expresión «sociedad civil» aunque es corriente encontrarla, hasta entre los fundadores de la concepción moderna, equiparada a la de «sociedad política», sobre todo en autores ingleses. (Las expresiones son *civil society* y *political society*.) A partir de esa época se consolidaría en alemán la expresión «sociedad burguesa» (*bürgerliche Gesellschaft*). En aquel idioma el burgués es también el miembro, o ciudadano, de un burgo o ciudad, de modo que se produciría en el ámbito cultural germano un solapamiento de las nociones, bien distintas, aunque emparentadas entre sí, de sociedad civil y sociedad burguesa (Colas, 1992, 14-46).

III. LAS CONCEPCIONES CLÁSICAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las concepciones clásicas de la sociedad civil pueden agruparse bajo cuatro grandes epígrafes. Ninguna de ellas puede decirse que haya sido descartada del todo en épocas posteriores: más bien las teorías contemporáneas son reinterpretaciones, a menudo con modificaciones muy señaladas, de alguna de estas versiones. Son las siguientes: la teoría liberal temprana, la hegeliana, la marxiana y la gramsciana.

1. *La teoría liberal temprana*

Según los primeros filósofos liberales, la sociedad civil consistía en una comunidad de individuos que habían entrado en relaciones permanentes y pacíficas entre sí con el fin de perseguir sus propios intereses y satisfacer sus pasiones y sentimientos. Aunque para ellos el Gobierno era resultado de esas relaciones, éste debía entenderse como una institución cuya sola función era la preservación del buen orden para el florecimiento sin injerencias de la sociedad civil. Esta formulación se encuentra en los *Dos tratados sobre el gobierno,* de John Locke, de 1690 (su *Ensayo sobre el gobierno civil* fue completado en 1679). Tres siglos más tarde encontramos teóricos liberales, como Friedrich von Hayek, que separan el Estado del resto de la sociedad de igual guisa. Éste considera que

el Estado es «una organización más entre muchas», aunque se halle «confinada al aparato gubernamental y no determine la conducta de los individuos». De hecho, lo que para este liberal de estricta obediencia clásica constituye la sociedad es «la red espontáneamente desarrollada de relaciones entre individuos y las varias organizaciones que ellos crean». Según este criterio el Estado es enemigo de la sociedad civil, salvo si está orientado a dejarla en paz (Hayek, 1979, 139-141).

En la aportación de los primeros liberales la distinción entre Estado y sociedad civil, destinada a ser esencial, no estaba siempre clara. Así, Locke habla repetidamente de «sociedad política o civil» (*political or civil society*) y usa ambos términos como intercambiables y sinónimos. Para él denotan un «estado civil», es decir, una condición de civilidad colectiva, que opone al de naturaleza (*state of Nature*) (Locke, 1970, 154-178), en el que los hombres se encontraban antes de entrar en aquellos nexos permanentes, estables y razonables que, junto a las mutuas obligaciones, forman un verdadero cuerpo político. Esta idea es recogida literalmente un siglo más tarde por Rousseau, en su *Contrato social* de 1762, pues su *état civil* es definido por él en contraposición al estado natural, al tiempo que es entendido como fundamento de la libertad, su genuina legitimación (Rousseau, 1762). (Otra cosa es que, en el contexto rousseauniano, ello entrañe consecuencias distintas, de dudosa estirpe liberal.) La distinción adicional de Locke entre la sociedad en general y aquella parte de la misma que debe especializarse en gobernar y administrar a los hombres, sólo ocurre en sus escritos de modo implícito, aunque ciertamente nada críptico. Su preocupación, como la de Hume (1969, 585-619), por distinguir ante todo entre un estado silvestre y bruto de la humanidad y otro civilizado, libre y racional, es más importante que la que era menester trazar entre Estado y sociedad civil. Su teoría minimalista del primero y su afán por destacar la importancia suprema de la segunda, explican también que estos pensadores consideraran superflua la tarea de describir con detalle lo que era, para ellos, obvio.

El paso de la sociedad silvestre a la civilizada es el tema que confirió especial fuerza al *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil*, de Adam Ferguson, aparecido en 1767. Las abstracciones históricas que debilitan la obra de Locke (y la de Rousseau, publicada un lustro antes) comienzan a desvanecerse. Ferguson se concentra en los estadios de la gran transición de lo salvaje a lo civilizado, de lo primitivo a lo «pulido» (*polished*), es decir, a aquella forma de vida colectiva que se da únicamente en aquellos países que han conseguido desarrollar una sociedad civil. (La identificación de Ferguson de sociedad civil con sociedad civilizada continúa latente hoy en un sector de la filosofía política, para el que una sociedad civil próspera, autónoma y pacífica es sinónimo de aquélla; por ejemplo, Gray, 1993.) A pesar de todo ello, la distinción Estado/sociedad civil continúa implícita en Ferguson. Lo que a él le interesaba contrastar

no eran los dos componentes de la dicotomía, sino más bien el orden civil (es decir, civilizador) con el de otras sociedades, como las prehistóricas o bárbaras, así como con toda suerte de despotismos, orientales y occidentales. Lo importante era subrayar la originalidad del orden civil y burgués. En el *Ensayo* de Ferguson, las «rudas» sociedades orientales o feudales aparecen ahogadas por tiranos prepotentes y arbitrarios, mientras que las civiles son refugios para la competición pacífica, la prosperidad general y las relaciones sociales amables (Ferguson, 1980). Su Gobierno (más que su Estado) es esencialmente civil (no militar) y mínimo.

No hay idealización en esta visión de las cosas, pues los liberales primerizos eran muy conscientes de las limitaciones reales de toda sociedad civil, que para ellos era sólo una condición de civismo relativamente libre, dentro de lo que la naturaleza humana podía permitir. Esto había quedado ya claro en la *Teoría de los sentimientos morales* que sacara a la luz Adam Smith en 1759, es decir, varios años antes de que apareciera el *Ensayo* de Ferguson. Considera Smith allí que los vicios humanos son más peligrosos que todo Gobierno, incluso el menos malo de todos, el «Gobierno civil». Este último es ambivalente. Aunque mejor que el despótico, el civil puede tanto promover la felicidad como estorbarla. Es decir, ni la sociedad civil ni el Gobierno que en puridad le corresponde (lo que hoy llamaríamos el Gobierno de un país liberal democrático) son una panacea. Son sólo, y ello no es poco, un gran logro histórico. Ya Locke había afirmado que los hombres habían perdido su primigenia «libertad natural» (*natural liberty*) para vivir «bajo los ligámenes de la sociedad civil» (*put on the bonds of Civil Society*) y sufrir sus inconvenientes, por mor de la seguridad, el mínimo bienestar y la paz, así como para gozar de una libertad menos peligrosa que la silvestre del estado natural (Locke, 1970).

Cuando, andando el tiempo, el Estado cobró mayor alcance y poderío que el prescrito por estas concepciones primigenias, sus herederos empezaron a prestar atención a la inesperada situación. Tal fue el caso de Tocqueville y Mill, quienes se alarmaron ante la transgresión estatal de las lindes acotadas por aquéllas. La penetración estatal en el ámbito de la sociedad civil fue lo que forzó a los teóricos del liberalismo a percatarse de la verdadera importancia de la dicotomía que existía entre ésta y la sociedad política, así como para que cierta corriente comenzara a asignar al Estado una connatural e inevitable maldad (Díaz, 1984). Empero, y llevados por el minimalismo en lo que al Estado se refería, nunca dejaron claro cuáles habían de ser exactamente sus fronteras. Las líneas de demarcación quedaban en el reino de los principios generales y en el de los derechos básicos de la ciudadanía. La sociedad civil carecía de contenido específico. Se le reconocía tan sólo que estaba constituida por una multiplicidad de individuos dotados de intereses particulares y sujetos a ciertos deberes y obligaciones públicos de participación ciudadana en el

ámbito político común. Su pertenencia a clases diferentes, así como la desigualdad de sus oportunidades ante la vida (*Lebenschancen*), no eran parte de lo prescrito en la teoría pero sí eran aceptados como rasgos esenciales de la sociedad civil, y ello de forma muy explícita en un teórico liberal posterior a la generación de Tocqueville y Mill, como lo fuera Max Weber. En el pensamiento liberal clásico, por tanto, la sociedad civil carecía de estructura específica: era un estadio de la civilización, un nivel de madurez moral colectiva, que abrazaba tolerancia y pluralismo. Se trataba de una esfera establecida para que en ella se realizaran los intereses individuales de los hombres en un marco competitivo, contractual, que permitiera la privacidad y la intimidad, como había puesto de relieve con vigor Benjamin Constant (Sánchez Mejía, 1992), y no sólo el disfrute de los derechos y la propiedad privados. El Estado —al margen de toda tendencia expansiva— continuaba concibiéndose mientras tanto como necesaria organización de la cosa pública y nada más: un mero marco institucional y facilitador. En suma, para la mente liberal era, y continúa siendo, un logro histórico de la evolución moral de la humanidad. Y para muchos liberales tardíos, un logro amenazado.

2. *La teoría hegeliana*

Para la tradición liberal recién expuesta, el Estado surge como consecuencia de la sociedad civil y se establece para garantizar su integridad. Hegel, quien por primera vez teorizó la relación existente entre ambas entidades e intentó levantar una demarcación clara entre ellas, heredó esta noción clave liberal. La teorización hegeliana estriba en su esfuerzo por superar ciertas deficiencias del individualismo liberal sin caer presa del antiindividualismo. Quiso reconciliar el universalismo con los rasgos particularistas creados por las tendencias individualistas de la nueva civilización burguesa y liberal de su tiempo. Este movimiento hacia la integración entre el individualismo y el universalismo (Walton, 1983, 251) es lo que permite entender a Hegel, por lo menos respecto de esto, como liberal, ya que en ningún caso deseó ver el individualismo en una trampa sin salida, pereciendo en las garras de un universalismo a ultranza. Una interpretación liberal de Hegel en este tema no parece injustificada puesto que él mismo reconoció explícitamente los derechos de la privacidad, el lugar central de los intereses individuales y la inviolabilidad de los derechos de las personas. El problema con el que se enfrentó era el de reconciliarlos con su propia concepción de un orden social armónico. ¿Podría la mera presencia vigorosa y sin paliativos de las virtudes liberales permitir la existencia pacífica de semejante orden social?

Afirmaciones categóricas de Hegel como «sólo en el Estado posee el hombre existencia racional» y «el hombre debe su entera existencia al Estado» pueden entenderse, pues, en el contexto de la existencia del ámbi-

to privado de la sociedad civil que la política hace posible. Si bien la sociedad civil es el reino de lo particular (que incluye lo egoísta, lo familístico y hasta lo tribal), el Estado es la morada de lo universal y posee propiedades racionales que no pueden hallarse en otro lugar. Por eso dice Hegel que «la esencia del Estado es la vida ética», la cual se expresa «en la unidad de lo universal y de lo subjetivo como voluntad». Esta unidad se consigue con la educación de los ciudadanos en sus deberes para con la cosa pública y específicamente para con la autoridad estatal. Es esta autoridad altruista, objetiva, racional y universal la que posibilita la vida civilizada, incluida la persecución por parte de los individuos de sus fines particulares y egoístas.

La idealización hegeliana del Estado alcanza su cima cuando afirma que su «principio divino» es «la Idea hecha manifestación en la Tierra». Ello le conduce a la identificación del Estado con la comunidad orgánica de la nación o patria. Si los liberales primerizos no habían sabido distinguir claramente y del todo entre sociedad política y civil (distinción que Hegel sí trazó cuidadosamente, así como lo harían posteriormente los liberales tardíos), él mismo, por su parte, fue incapaz de distinguir entre nación y aparato estatal. Sin embargo, más allá de idealizaciones y confusiones, Hegel identificó una virtud clave de la vida política occidental: la de haber sido capaz de desarrollar Estados que dejaban un espacio libre a sus ciudadanos para perseguir sus intereses, así como para administrar e interpretar la ley a su manera y practicar sin molestias sus costumbres, sin injerencia despótica. Ponía énfasis, con ello, en un rasgo crucial de lo que es la sociedad civil, y que va más allá de toda escuela: su autonomía relativa. Para Hegel, pues, la sociedad civil es un campo en el que se despliegan las necesidades y aspiraciones privadas y subjetivas de la ciudadanía. En contraste con el Estado, carece de propiedades sistémicas, y necesita, por ello mismo, de su presencia como agente coordinador. Este coordinador superior es para él la única entidad humana dotada de objetividad y universalidad. Y Hegel no parece contemplar el peligro de que el Estado pueda llegar a entrometerse en la vida de la sociedad civil, ni que su aparato administrativo practique endémicamente el intervencionismo. La autoridad ética del Estado es para él incuestionable: la impersonalidad de la legislación, la imparcialidad de los tribunales, el anonimato de la burocracia y el altruismo del Estado nacional para con sus súbditos son la prueba incontrovertible de ello.

En suma, para Hegel el Estado aparece como la forma más alta de organización social, como encarnación de la razón, y «existencia empírica de la verdad». Así se erige el Estado frente al universo egoísta, competitivo y particularista de la sociedad privada formada por los ciudadanos, es decir, frente a la sociedad civil. El Estado ordena la concurrencia y palía la guerra universal de todos contra todos, arbitra las querellas de los particulares, impone la forma objetiva de la ley. Sus

gobernantes y funcionarios no obedecen a ninguna clase social sino a principios altruistas, universales y racionales. Estado y sociedad civil son, pues, esferas complementarias, que se necesitan mutuamente, pues la primera es el reino de la razón y la segunda es el de la pasión.

Sin comulgar con la idealización estatalista hegeliana, sus nociones sobre las funciones universalistas y neutrales del Estado fueron compartidas y divulgadas por autores importantes, como Lorenz von Stein, y vinieron a ejercer un influjo difuso entre pensadores políticos que en ningún caso pueden describirse como hegelianos (García Pelayo, 1977, 14-16).

3. *La teoría marxista*

Al entender el Estado como encarnación de la razón y la universalidad, Hegel confirió a la teoría de la sociedad civil un nuevo talante, cuyas posibilidades no escaparon a Marx. En la medida en que la interpretación hegeliana entrañaba una glorificación sin mucho disimulo de la burocracia y la opresión clasista prusianas, Marx la encontró tan burda como perniciosa. Marx negó toda superioridad, neutralidad y universalismo a un Estado que era para él una entidad clasista. La fisura entre el reino de lo político —con su pretensión de representar los intereses y aspiraciones de la sociedad entera, sin conseguirlo— y el reino de lo privado era para él una creación histórica burguesa. La sociedad civil empíricamente observable era el ámbito de la concurrencia egoísta, la explotación salarial capitalista y la desigualdad clasista. El orden político era sólo una superestructura jurídica y gubernamental, necesaria para garantizar el universo de rapiña y miseria moral en que consistía la sociedad civil burguesa. Las mistificaciones legales de la sociedad política o estatal eran sobremanera eficaces para mantener las libertades asimétricas y los derechos desiguales de la propiedad privada, verdaderos pilares de la sociedad civil. Sólo el retorno del reino de lo político a la sociedad civil, a través de la previa destrucción o disolución del Estado, es decir, la mutua reintegración y reconciliación entre sociedad política y sociedad civil, pondría fin a esta situación escindida. Pero tal reunificación significaría, cuando ocurriera, la desaparición de entrambas esferas, mutuamente hostiles, y su sustitución por un universo harto superior, que podría tomar cuerpo, según Marx, bajo auspicios socialistas.

Siguiendo a Hegel, Marx definía la sociedad civil como la suma total de las relaciones sociales que caen fuera del campo estatal. Sin embargo, en contraste con los liberales, ésta ya no es entendida por él como un agregado de individuos inconexos —o relacionados entre sí solamente a través de contratos y obligaciones libremente acordados—, sino como una situación compartida de dependencia mutua creada por los lazos de la clase, la necesidad y «las condiciones materiales de la vida». Era la coherencia y la estructura económica de la sociedad civil lo

que fundamentaba los otros aspectos del orden social, como el derecho, las creencias y hasta el Estado mismo. Dice así Marx en un pasaje muy conocido:

> Es la necesidad natural, las propiedades esenciales del hombre, por muy enajenadas que parezcan, y el interés lo que mantiene unidos a los miembros de la sociedad civil; es la vida civil, no la política, la que realmente ata unos a otros [...] Sólo la superstición política de hoy imagina que la vida social debe mantenerse unida a través del Estado, cuando en realidad es el Estado el que se mantiene unido por la vida civil (Jordan, 1967, 37).

Estas opiniones, expresadas en un manuscrito primerizo, y que parecen relegar al Estado a la categoría de subproducto de la economía tal como ésta se plasma en la sociedad civil, continuaron siendo mantenidas con firmeza por el Marx maduro. En *El Capital* insiste:

> Es siempre la relación directa entre los amos de las condiciones de producción con los productores directos [...] lo que revela el más íntimo secreto, la base escondida de toda la estructura social, y con ello la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en suma, la forma específica correspondiente al Estado.

Mas el Estado no es superfluo para Marx. A través de sus instituciones las clases dominantes, y en especial la burguesía, hacen valer las leyes laborales, imponen medidas represivas y refuerzan la distribución desigual de la riqueza, el capital y los privilegios. La cuestión de decidir si el Estado era esencialmente y nada más que una herramienta de clase en Marx, o si, por el contrario, en el fondo él creía que el Estado poseía un grado considerable de autonomía (como parece desprenderse de algunos escritos suyos). Es un tema que ha dado lugar a considerables debates, sobre todo entre quienes han tenido un interés especial en edificar una teoría del Estado sobre la aportación marxiana. Así, quienes deseaban ver en Marx una teoría de la autonomía estatal frente a las clases se apoyaban a menudo en sus comentarios sobre la Francia de Luis Napoleón, en los que el Estado aparece como «un cuerpo horriblemente parasitario que se extiende como una red por toda la sociedad francesa y ahoga todos sus poros», al tiempo que cobra una existencia relativamente independiente de las clases al servicio de las cuales, en principio, debería estar. El desarrollo de la noción de la autonomía relativa del Estado con respecto a las clases que en su momento lo apoyaron (y que es en Marx harto esquemática) habría de ser desarrollada por Trotsky y discípulos. Éstos serían muy sensibles a una percepción de la burocracia y de los partidos políticos como organizaciones autónomas, dotada de sus propios intereses específicos, al margen de los clasistas (Rizzi, 1980).

Lo pertinente para el presente análisis es constatar el énfasis que pone Marx sobre la noción de «sociedad civil burguesa», la cual postula

la primacía de lo económico sobre lo político, por no mencionar lo ideológico. Para él, sin ambigüedad alguna, la sociedad civil es el reino de la clase, la desigualdad y la explotación, el cual «forma la base natural del Estado moderno». Este último existe porque el «contraste entre vida pública y privada», el «contraste entre intereses generales y particulares» debe mantenerse a toda costa bajo condiciones de modernidad. Que ello sea así, no significa que la esfera estatal esté en condiciones de imponer la paz en el seno de la privada: sus fuerzas armadas, jurídicas y policiales sirven para el mantenimiento de la desigualdad y no para la eliminación de la concurrencia sin cuartel que desarrollan entre sí los grupos privados del universo burgués. La administración estatal, dice Marx, es impotente ante «el saqueo recíproco de los diversos grupos civiles». La impotencia estatal ante la sociedad civil es su ley natural:

> Este destrozarse, esta bajeza, esta esclavitud de la sociedad civil es la base natural sobre la que descansa el Estado moderno, como otrora la sociedad civil de la esclavitud era la base sobre la que descansaba el Estado clásico. La existencia del Estado y la de la esclavitud son inseparables [...] Si el Estado moderno quisiera eliminar la impotencia de su administración, tendría que eliminar también la esfera privada contemporánea ya que sólo existe en contraposición a esta esfera privada.

El Estado, nos dice tajantemente, es «la expresión activa, autoconsciente y oficial» de la sociedad civil, aunque la supremacía de esta última no sea siempre perceptible para un observador superficial. Aquí hay una curiosa congruencia entre la interpretación marxiana y la liberal clásica. Es el juicio moral lo que las distancia.

La concentración de Marx sobre el modo capitalista de producción y sobre las clases sociales le llevó a desdeñar el análisis institucional de la sociedad civil, amén del Estado mismo. En cierto sentido, su interpretación mantenía una cercanía con la de Hegel, si bien Marx evitó amontonar, sin distingos, como hiciera aquél, todo el conjunto de relaciones familiares y económicas que caía fuera de la política. No obstante, su hincapié constante en el carácter «falso» o de «fachada» de muchas organizaciones burguesas, junto a su inclinación a entender el Estado como mero subproducto de la dominación clasista, forzó a Marx a no considerar sistemáticamente su autonomía y dinámica propias, ni tampoco la de las demás organizaciones y asociaciones propias del orden civil capitalista. Piénsese sólo en la pobreza teórica que rodea, en su pensamiento, a esa unidad clave del capitalismo, la empresa. Como consecuencia de ello, y con la notable excepción de los trotskistas, los marxistas se considerarían satisfechos durante largo tiempo con las explicaciones de Marx sobre la sociedad civil, hasta el punto de que la mayoría de ellos solía identificar estructura de clases con estructura social, con notable negligencia de la importancia que en la primera tienen las organizaciones formales, la burocracia, el Estado mismo. De hecho, por sociedad civil,

Marx, Engels y sus seguidores entendieron el conjunto general de relaciones clasistas y fuerzas de producción (naturalmente, en manos privadas) distinguible de sus manifestaciones políticas e ideológicas.

4. *La interpretación gramsciana*

Si los fundadores del liberalismo fueron los primeros en desarrollar la dicotomía Estado/sociedad civil en términos modernos, Hegel le confirió mayor precisión y especificidad. Marx, por su parte, dio un paso más en dirección a concretarla. En cada una de estas fases, el significado y los atributos del par analítico en cuestión sufrían mudanzas. Una fase más, que entrañó un cuarto giro histórico en la interpretación de la sociedad civil, es la abierta por Antonio Gramsci y sus discípulos neomarxistas en el siglo XX.

La mayoría de los marxistas de este siglo sostiene que Gramsci desarrolló la teoría marxiana de la sociedad civil sin modificarla sustancialmente. Al contrario, dicen, la enriqueció. Ello tal vez sea así, pero su concepción discrepa un tanto de la de Marx. Además, pueden distinguirse en Gramsci por lo menos dos interpretaciones parcialmente divergentes. Así, en ciertos momentos, Gramsci separa la sociedad civil de la «infraestructura económica» y luego divide la superestructura en lo que él llama dos «niveles» generales: la «sociedad civil» propiamente dicha (o sea, el «conjunto de organismos comúnmente llamados "privados"») y la «sociedad política» (el «Estado»). El primer nivel ejerce una forma de dominación clasista, a la que Gramsci llamó «hegemonía». Ésta se expresa a sí misma mediante el control indirecto del orden social general. Tal control genera dominación por medio del adoctrinamiento, la educación y los procesos ideológicos que conducen al consenso en lo que a la aceptabilidad de la desigualdad social se refiere por parte de las clases subordinadas. La hegemonía crea, así, el «sentido común» popular sobre el que se apoya, sin mayores perturbaciones, la sociedad clasista. En contraste con este primer nivel, el segundo ejerce un dominio directo, bien a través de la violencia institucional, bien mediante el mantenimiento forzoso del orden público. Se basa en un «aparato de poder estatal coercitivo» (Gramsci, 1973, 12). No obstante, en otros lugares de los escritos gramscianos, el Estado es descrito sólo como uno de los elementos de una más amplia sociedad política. «Los elementos constitutivos del Estado en el sentido orgánico más amplio» son, por una parte, «el Estado propiamente dicho» y, por otra, «la sociedad civil» (Gramsci, 1966; Macciocchi, 1973, 163). Esta nueva distinción, afirma Gramsci, sólo es metodológica ya que, en la realidad, Estado y sociedad civil se funden y entreveran como partes integrantes que son de una sociedad política única.

La politización de la sociedad civil, tal como aparece en esta segunda versión de la concepción gramsciana, la acerca paradójicamente a la li-

beral. No fue ofuscación lingüística lo que inclinó a Locke a hablar de una «sociedad civil o política», indistintamente. El Gobierno civil (el «Estado») era para él la dimensión política natural de una comunidad civilmente constituida, es decir, hecha de hombres libres y responsables. La diferencia estriba en que si para Locke (así como para Ferguson y otros liberales) la clase, la tradición y la educación no permitían ni aconsejaban la incorporación de la mayoría al ámbito restringido de las minorías, puesto que sus miembros carecían de las cualificaciones intelectuales requeridas para llevar a cabo los asuntos públicos, para Gramsci la opresión de clase era siempre odiosa e inaceptable. Para este último, como para los liberales, el Estado era la constitución política de la sociedad civil, separable de ella sólo mediante el análisis. En contraste con ellos, sin embargo, pensaba que era también la constitución de la servidumbre clasista y la esencia misma de la inhumanidad moderna. De ningún modo podía ser entendida como expresión de civilidad.

El concepto mismo de hegemonía acerca también a Gramsci a los liberales, aunque sólo formalmente. La hegemonía no es solamente un proceso de dominación indirecta a través de las instituciones de la sociedad civil —escuelas, iglesias, asociaciones voluntarias, empresas—, sino la dirección intelectual y moral del conjunto de la sociedad que producen los grupos dominantes, incluidos aquellos con vocación y capacidad para llegar a serlo. Con ello, Gramsci llega a contemplar la posibilidad de que «hegemonía y democracia lleguen a ser compatibles en la medida en que los grupos dirigentes expresen las necesidades de los dirigidos e incorporen también a algunos de estos últimos (individual, no colectivamente) a la dirección» (Gramsci, 1966, 160 ss). La hegemonía, aquí, supone un control prudente de la sociedad civil, orientándola y suministrándole el gobierno que necesita para que funcione como estructura clasista con el menor grado posible de violencia estatal directa. Se trata de la hegemonía prevaleciente en las sociedades liberales bien consolidadas. Otra forma de hegemonía de muy distinto signo es, naturalmente, la revolucionaria, en la que los grupos dirigentes se ponen al frente del movimiento libertador y por lo tanto en contra de la sociedad civil heredada.

La recepción de las ideas gramscianas por parte del marxismo posterior trajo consigo un interés renovado por la textura y dinámica de la sociedad civil y su lugar en el capitalismo avanzado, e incluso (aunque pueda parecer sorprendente), en el socialismo. Así, no es posible objetar nada contra la expresión «sociedad civil socialista», pero es ciertamente peregrina si quien la usa afirma ser marxista, como debe ser obvio para cualquiera que conozca los postulados elementales del marxismo.

En el marxismo posgramsciano la tendencia predominante ha sido la de agrupar, bajo el nombre de sociedad civil, todas aquellas relaciones sociales que, en el mundo del capitalismo avanzado, no se prestan a su

reducción a la actividad económica y que, además, caen fuera de la actividad política y administrativa estatal. Así lo entendería, por ejemplo, el sociólogo norteamericano Alvin Gouldner (1980, *passim*). Consecuencia de esta visión marxista tardía es que, entre sus seguidores, la sociedad civil aparezca como un sector que se alza entre la economía y la política, es decir, entre la esfera de la producción y el consumo, por una parte, y el Estado, por otra. Algunos, además, la conciben como el ámbito específico del conflicto de clases y de la reproducción de la desigualdad social. Si bien los seguidores del enfoque gramsciano perciben con frecuencia cambios estructurales en el seno de la sociedad civil —concomitantes con los que sufre el capitalismo en su evolución—, no suelen contemplar su eventual desaparición como conjunto de instituciones privadas y relaciones de dominación. Con ello desarrollan una concepción según la cual, la sociedad estaría dividida en tres esferas: la estatal, la de la sociedad civil y la económica. Esta tripartición encontró cierto favor entre los seguidores de las teorías de Louis Althusser, escuela de interés hoy histórico que alcanzó considerable predicamento entre los años 1968 y 1978, aproximadamente. También se encuentra entre algunos marxistas posteriores a esa época (Pierson, 1968). El escollo para la aceptación de esta nítida clasificación es que se desmorona en cuanto nos acercamos a lo empíricamente comprobable. ¿Cómo es posible distinguir hoy el Estado de la economía cuando el primero no sólo interviene masivamente en la segunda, sino que es él mismo empresario? ¿Desde cuándo la sociedad civil no ha sido la morada misma de la actividad económica, o la política una actividad clave mediante la cual las gentes ponen en práctica la reproducción social de la desigualdad?

A pesar de los problemas planteados por estas nuevas concepciones, la razón por la cual la interpretación marxista, y en particular la gramsciana, de la sociedad civil parece a muchos analistas más adecuada que la liberal es debido a que, tomando como punto de partida la desigualdad y la dominación de clases, explica al mismo tiempo la presencia de derechos civiles y garantías constitucionales en el marco de los Estados capitalistas y parlamentarios. Ambas versiones, sin embargo, reconocen por igual el hecho obvio de que las sociedades occidentales evolucionaron de tal modo durante la fase tardía de su feudalismo que, eventualmente, vinieron a producir una sociedad civil firmemente establecida. Sus partidos políticos, escuelas y universidades privadas, fundaciones científicas y culturales, cuerpos profesionales y colegiales, y movimientos sociales de todo género, vinieron a gozar de un notable grado de autonomía frente al Estado, así como frente a las demás instituciones de la propia sociedad civil. Esta autonomía relativa, este grado de inmunidad sin precedentes ante las decisiones arbitrarias del poder supremo del país, iba parejo a la mentalidad individualista que era componente clave de la cultura de los tiempos modernos. De igual modo, las instituciones de la sociedad civil

hallaron su contrapartida en el seno de la esfera económica en la unidad principal del orden capitalista, la empresa. La congruencia entre sociedad civil, individualismo y sociedad económica (capitalista) ha sido siempre reconocida, por lo menos implícitamente, por la teoría política del pluralismo asociacional. Las críticas sobre la presencia de tendencias oligopolísticas o monopolísticas en las tres esferas, aunque convincentes, no han conseguido negar la existencia de un pluralismo esencial, si bien circunscrito, en estas situaciones características de las sociedades liberales.

Finalmente, las teorías de Gramsci sobre los efectos de la religión y la ideología en el seno de la sociedad civil han sido recogidas en una variedad de indagaciones históricas y sociológicas empíricas contemporáneas, en las que ha recibido mucha atención su modo de entender el rol de los clérigos o los intelectuales en la formulación cultural de la hegemonía (o en su socavamiento). Según Gramsci, los clérigos, ideólogos y forjadores de idearios desempeñan, en el seno de la sociedad civil, un conjunto de notables funciones para formular las opiniones o actitudes políticas y articular los intereses y necesidades de las clases subalternas y conseguir, ya su consentimiento para aceptar el dominio de las clases hegemónicas, ya su movilización antagónica contra ellas (Billings y Scott, 1994, 194-195).

IV. NATURALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Revisadas las concepciones clásicas principales de la sociedad civil cabe formularse algunas preguntas. ¿Existe la sociedad civil? ¿Ha sido alguna vez una unidad histórica identificable? ¿Es un concepto útil? Las variaciones en torno al tema de la sociedad civil, que acabo de presentar, justifican plenamente que se formulen. No sólo las interpretaciones difieren entre sí, sino que casi todas tratan de la sociedad civil con notable imprecisión. Tal vez, empero, tal imprecisión sea más sintomática de la naturaleza de lo descrito, que reflejo de un posible desaliño por parte de sus intérpretes. En fuerte contraste con las fronteras bien dibujadas de la entidad a ella «opuesta», el Estado, las de la sociedad civil están condenadas a permanecer borrosas. Para el Estado, la demarcación lo es todo. Para la sociedad civil, lo es todo la ambigüedad —la ambigüedad que mana de un cierto género de libertad—. Y a pesar de los problemas a que da lugar la identificación de la sociedad civil con el reino de la libertad individualista y competitiva, la noción que la denota (y todo lo que ella connota) no es fácilmente desechable. El orden liberal al que, de modo cabal, pertenece, es impensable sin una sociedad civil. Es su esencia misma, aunque algún filósofo político difiera de esta opinión clásica (Gray, 1993, *passim*).

Si la sociedad civil ha ido inextricablemente unida al auge y consolidación del capitalismo, la civilización burguesa y la democracia liberal, es

menester preguntarse en qué sentido es posible hablar, por ejemplo, de una sociedad civil socialista o de una posliberal, aunque ambas deberían ser definidas primero. ¿Podría ser que, quienes han hablado de una sociedad civil socialista, consideren que la distinción liberal entre lo público y lo privado es un atributo de la sociedad burguesa digno de ser mantenido bajo la socialista o bajo la posliberal? O bien ¿es que estamos frente a otra concepción, naciente esta vez, de sociedad civil? Quizás estas preguntas sean prematuras. En todo caso, puede dárseles una respuesta tentativa una vez que poseamos *a*) una definición aceptable de sociedad civil y *b*) una consideración plausible de su evolución presente y tendencias posibles hacia su futuro. Por ello me confinaré a presentar acto seguido una visión de la sociedad civil que cumpla unos requisitos mínimos de aceptabilidad dentro de la ciencia social contemporánea, y que integre de un modo coherente las nociones principales de quienes la han teorizado, en la medida en que esas nociones han sido corroboradas por la indagación empírica de politólogos y sociólogos.

No existe ninguna sociedad civil paradigmática en el «mundo real». Sólo puede decirse que algunos países se acercan más que otros al modelo ideal. Existen, a lo sumo, varias sociedades civiles, todas ellas distintas las unas de las otras. Algunas son más maduras, otras lo son menos. Así, dícese a menudo que Inglaterra y los Estados Unidos poseen sociedades civiles fuertes. (Lo cual no es óbice para que la expresión se use en ambos países con escasa frecuencia.) En contraste con ello la Grecia moderna, por ejemplo, suele describirse como una nación dotada de una sociedad civil débil. Esa idea misma se ha solido hacer extensiva a los países de la Europa meridional o a Iberoamérica para la interpretación de su historia reciente, o para describir regiones. (Cataluña y Lombardía tendrían sociedades civiles fuertes; Sicilia y Andalucía las tendrían débiles.) La sociedad civil débil explicaría desequilibrios, dictaduras e intervencionismos estatales, amén de endémicas guerras intestinas (Giner, 1986). Por su parte, muchos países que caen fuera del ámbito occidental, se afirma, carecen enteramente de sociedad civil. Puestas así las cosas, es obvio que cualquier definición que se dé, tendrá que ser ideal-típica. La que sigue, así como las cinco dimensiones que la caracterizan y que se presentan después, deben entenderse en ese sentido. Además, la definición debe considerarse válida sólo para aquel período histórico durante el cual la civilización liberal burguesa alcanza su zénit, sin que ni la expansión del Estado asistencial e intervencionista, ni las burocracias privadas de gran envergadura (como las compañías multinacionales) hayan afectado aún sustancialmente sus rasgos esenciales.

La sociedad civil puede definirse como aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y concurrencia mutua en la persecución de sus intereses e intenciones privados quedan garantizadas por una institución

pública, llamada Estado, la cual se abstiene de intervenir políticamente en la vida interna de dicho ámbito de actividades humanas.

Cualquier sociedad civil así labrada posee, por lo menos, cinco rasgos descollantes: individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase. Cada uno de ellos plantea un problema existencial a la sociedad civil, es decir, cada rasgo genera corrientes que lo socavan y que, por lo tanto, debilitan la sociedad civil misma. Las referencias a estas contracorrientes, en lo que sigue, tienen por objeto poner coto a cualquier exceso idealista que pueda cometerse en la tarea de esbozar el tipo ideal de sociedad civil.

1. *Individualismo*

El supuesto ontológico principal del liberalismo es que la única y última unidad de la vida social es el individuo. Todas las instituciones sociales no son más que asociaciones de individuos discretos. La sociedad civil está enraizada en esta creencia. (Como tal, es un supuesto que no se confina al mero individualismo metodológico: entraña también un individualismo «realista».) El individuo es la sede de la voluntad soberana. La razón y las intenciones humanas son los jueces supremos del mundo. Iglesias, partidos, ejércitos, compañías comerciales, gobiernos, son sólo agregados de voluntades individuales. Pueden ser modificados, suprimidos o establecidos por parte de los hombres individuales que los componen y usan. En la medida en que el universo de la sociedad civil individualista ha resultado (y no existen sociedades civiles colectivistas), ello ha permitido que medrase el individualismo ontológico, así como el ideológico. Como creencia seria o como ficción legal descollante, el supuesto del individualismo es, pues, la piedra de toque de la sociedad civil.

Inicialmente, el escollo principal para el progreso del individualismo lo constituían las poderosas instituciones heredadas del pasado y que debían ser abolidas, puesto que eran percibidas como esencialmente supraindividualistas o antiindividualistas. Como quiera que el individualismo surgió primeramente en Europa, cuyo pasado era feudal, sus blancos preferidos fueron los gremios, los estamentos, los privilegios feudales y la autoridad eclesiástica sobre el mundo secular. Cuando se desmoronaron o se atenuaron estos poderes, los de las coaliciones individualistas emergentes (gobiernos, partidos, empresas industriales y comerciales) comenzaron a afirmarse de modo nada individualista. El problema específico que genera, pues, el individualismo ontológico al abogar por la creación libre de asociaciones voluntarias, es el de su autonomía colectivista y su poder frente a los propios individuos que las forman, así como frente a los demás. Es la cuestión del monopolio y el oligopolio, que se erigen contra la sociedad civil individualista en su versión primigenia. Ambos son generados, empero, por la propia lógica del universo li-

beral: ésta incita la creación libre de asociaciones que, con el tiempo, pueden volverse contra los principios que rigen la fluidez de la sociedad civil.

2. *Privacidad*

La sociedad civil es la morada de la privacidad en un mundo que ha sido dividido en dos reinos complementarios: lo público y lo privado. Cuando la libertad individual es definida como bien supremo y la no injerencia en la vida de los demás es considerada como virtud cardinal de la sociedad civil (y obligación para los poderes estatales), la privacidad se convierte en su mayor logro (Béjar, 1990).

En un plano más mundano, la privacidad es la utopía del ánimo liberal. Suele conseguirse sólo por aproximación, y no tienen todos igual acceso a ella. Se obtiene de modos diversos: por privilegio, mérito, cargo, poder, destreza social o, simplemente, por compra. Aparte del hecho bruto de que no todos los ciudadanos muestran un interés vivo por practicar la privacidad (o sus virtudes afines, como el arte de la intimidad) y de que esté en tensión permanente con su contrario, la vida pública, puede producir un problema específico: el cultivo absorbente de la privacidad conduce a la negligencia de la ciudadanía como virtud de la actividad pública. Cuando son muchos los que se refugian en lo privado con abandono de lo público, fomentan la tiranía, o por lo menos, la oligarquía. La ciudadanía es una cualidad de la sociedad política que exige participación popular en la vida pública. El exceso de privacidad produce apatía, despolitiza al Estado y lo hace vulnerable a la rapiña de los enemigos de la democracia (Giner, 1976, 151-152).

3. *Mercado*

Si individualismo y privacidad son la justificación moral de la sociedad civil, el mercado es su rasgo estructural más sobresaliente. Como principio organizativo crucial, el mercado, relativamente libre de obstrucciones, distribuye recursos, honores, autoridad, bienes y servicios mediante un proceso espontáneo y en última instancia anónimo de innumerables transacciones (contratos) entre individuos y asociaciones de ellos. En cierto sentido, el mercado carece de instituciones. Al nivel económico, del que obtiene su nombre, y donde es más visible, el mercado genera equilibrio a través de las fuerzas agregadas de la demanda y la oferta. Un proceso semejante opera en los mercados intelectuales, científicos, técnicos, culturales, políticos e ideológicos. El mercado generalizado, empero, no es una mera extensión de la economía: es el ámbito competitivo pero esencialmente pacífico en el que se produce la vida social. Cualquier institución pública que se inmiscuya en los diversos mercados mediante la

distribución y control de bienes y recursos debilita y hasta destruye el mundo que de él fluye y cuya dinámica espontánea es precisamente la misma que la de la sociedad civil.

Los términos «competitivo» y «pacífico» son algo contradictorios. Por ello se hacen necesarios los esfuerzos permanentes para restaurar la libertad de mercado (con frecuencia a partir del Estado mismo como protector de la sociedad civil) y no bastan. Además, surgen tendencias monopolistas y oligopolistas en la economía y oligárquicas en la política como consecuencia de la lógica misma de la madurez de la sociedad de mercado, lo cual impide su funcionamiento normal como tal. De todas formas, las admoniciones sobre los límites del mercado y la imposibilidad de la competencia perfecta deben acompañarse por otras semejantes sobre la función clave de los mercados reales (por muy imperfectos que sean) en la regulación espontánea, sin mediatización externa, de la vida cultural, económica y política. El alcance real de los mercados de ideas, poderes, bienes materiales, honores, privilegios, servicios y demás valores (cuyo cambio, circulación y apropiación es el meollo del proceso cívico) podrá ser limitado, pero es lo suficientemente potente para haber producido consecuencias decisivas para el mantenimiento de sociedades civiles viables y duraderas.

4. *Pluralismo*

Una de las consecuencias decisivas de los mercados es el pluralismo. Éste tiene dos dimensiones. Por un lado, entraña la difusión del poder por toda la sociedad, sin que quede confinado a una parte exclusiva de ella. Poder y autoridad se plasman diferencialmente en individuos, comunidades, clases, asociaciones e instituciones. Éstos, en condiciones de sociedad civil, son autónomos los unos de los otros en grados diversos, es decir, poseen sus propias esferas de competencia en las que las otras entidades —incluido el Estado— no osan entrar sin impunidad. Por otro lado, el pluralismo es una cultura. Merced a ella, coexisten (en liza cívica) una gama amplia de creencias, concepciones y actitudes, fomentadas por sus respectivos fieles. (Aunque éstos deban aceptar un grado de relativismo cultural notable. Un cierto relativismo valorativo es el sustrato cultural del pluralismo, el que lo hace posible.) Sociológicamente, el pluralismo representa el reconocimiento y legitimación de la fragmentación social en términos de clase, creencia, ideología, etnia, religión y ocupación, así como los de aquellas coaliciones, asociaciones e instituciones a que da lugar tal diversidad.

Como en el caso del mercado, con el que posee una fuerte afinidad electiva, el pluralismo dista mucho de su propio tipo ideal. Lo normal es que la distribución de poder e influencia entre las múltiples unidades que forman el universo pluralista sea muy asimétrica. Ello es cierto tanto para

aquellas unidades que compiten entre sí a fin de conseguir bienes idénticos (partidos diversos captando un mismo electorado, empresas compitiendo por una clientela compartida), como para aquellas que se enfrentan para distribuirse bienes desde posiciones distintas pero complementarias, como ocurre entre la patronal y los sindicatos. Estos rasgos capitidisminuyen el pluralismo de la sociedad civil, pero no lo obliteran. Lo que importa en cada caso es el grado efectivo y real de pluralismo, no sus limitaciones manifiestas.

5. *Clase*

La sociedad civil es, aunque de modo ni explícito ni legal, clasista. La clase es, en gran medida, la consecuencia involuntaria de la ciudadanía. Si la ciudadanía es la institucionalización política del individuo en el marco liberal, y el liberalismo, a su vez, se apoya en la atribución competitiva de bienes, recursos y poder, se desprende entonces que la sociedad debe estar formada por gentes desiguales, aunque por fortuna no sea así ante la ley, por lo menos en principio. De ello no se deriva, claro está, que deba producirse una reproducción de las clases sociales en el tiempo. Es esta una afirmación que va en contra de lo que asumía T. H. Marshall en un influyente ensayo, pues para él clase y ciudadanía son tendencias antagónicas. Hipotéticamente, el atrincheramiento y reproducción de la clase social por medio del privilegio familiar, el patronazgo y la transmisión de la propiedad no surge de la lógica de la sociedad civil. Lo menos que puede decirse, sin embargo, es que la sociedad civil, apoyándose como se apoya en procesos contractuales «espontáneos», carece de aparato institucional para poner coto a estas tendencias. Ni tampoco su constitución moral contempla la oposición a ellas. Para conseguir que se cumplan objetivos igualitarios o de «justicia social» (un concepto ajeno a la sociedad civil, como se apresuran a reconocer algunos de sus propios amigos liberales) deben formarse movimientos sociales (socialistas, feministas, ecologistas o de otra índole) o bien intervenir los poderes públicos desde fuera con políticas de escolarización universal, impuestos progresivos, igualitarismo militar, político y jurídico, y demás.

En tiempos liberales clásicos, el Estado mínimo (el genuino Estado liberal) no hizo directamente nada notable contra la desigualdad social, en congruencia con el programa de *laissez faire* que formaba parte de su ideología. Por esa razón, y como se ha visto, algunos observadores describieron el Estado como mera excrecencia de la sociedad civil, como expresión, esencialmente, de la voluntad de sus clases dirigentes. Más tarde, cuando comenzó a surgir la intervención estatal con el fin de atenuar los estragos clasistas, es decir, la política social, ésta afectó a la urdimbre misma de la sociedad civil. Desde la perspectiva de la ortodoxia liberal, sin embargo, la intervención estatal en favor de la sociedad civil se justi-

fica sólo como desrregulación, desnacionalización y desmantelamiento de agencias estatales, gubernamentales y paraestatales. Estrictamente hablando, la intervención debería existir sólo como retiro y abstención, aunque se recomendaba la presencia gubernamental contra la delincuencia, o para mantener el respeto a la ley, una facultad que los liberales han atribuido siempre al Estado. En este contexto, es interesante constatar cómo los partidos y movimientos liberales (conservadores *stricto sensu*) intentan retornar cíclicamente a esta venerable ortodoxia cuando están fuera del poder, y aun cuando lo alcanzan. Sus esfuerzos, no obstante, bajo las nuevas condiciones históricas, han dado resultados limitados.

Individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase, son las dimensiones que confieren sustancia y realismo a la definición abstracta de sociedad civil presentada más arriba. La imagen que ha surgido difiere en varios sentidos de las visiones tradicionales anteriores, y debe mucho a todas ellas. Cualquier intento de esbozar un nuevo modelo deberá rechazar o disminuir aspectos diversos de las varias interpretaciones clásicas, así como hacer hincapié en otros. Así, la ignorancia liberal de la íntima relación que existe entre la sociedad civil y la clase social, o su ceguera ante algunas de sus facetas poco agradables, parece insostenible. Por su parte, es dudosa la división tripartita neomarxista entre la economía, la sociedad civil y el Estado. Las cosas no son tan nítidas en el mundo contemporáneo, si es que alguna vez lo fueron.

La presente perspectiva contempla la sociedad civil como espacio de actividades que abraza la conducta humana en los terrenos económico, político y cultural, siempre que caiga fuera de «lo oficial», aunque con frecuencia se halle sancionado por éste. Eso no quiere decir que se confundan los campos de lo privado y lo público, lo económico y lo político, la opinión pública y la doctrina gubernamental. La sociedad civil tampoco es entendida solamente como red de instituciones, aunque ciertamente la posee. Es concebida más bien como un espacio. En él, la especialización, la división «espontánea» de las tareas, la mente analítica y la conducta contractual interhumana se desarrollan sin mayores trabas.

Aparte de su contractualidad esencial, desde sus primeros tiempos la sociedad civil mostró una afinidad íntima con la mentalidad analítica. El desarrollo de esta última fue crucial para la civilización que trajo la sociedad civil: para ella, es fundamental que puedan efectuarse separaciones técnicas y formales (análisis) entre los diversos campos de la acción y del pensamiento. La separación y aislamiento de un aspecto de la vida social frente a los demás posee una vieja historia en Occidente: sus raíces se remontan a la distinción entre *fas* (ley religiosa) y *ius* (ley humana, profana) de los antiguos romanos. Se desarrolló de forma azarosa a través de los siglos. La distinción entre Estado y sociedad civil es un logro de este largo proceso.

V. MUDANZA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Nunca existió una edad de oro de la sociedad civil. Mas hubo un tiempo en que, tras el baluarte político de un Estado en apariencia autónomo y apoyado sobre la desigualdad social, la sociedad civil floreció sin mayores molestias que las cortapisas y restricciones inherentes al pluralismo restringido del orden burgués. Esa época, sin embargo, no fue muy prolongada. En efecto, mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, empezaron a notarse señales de que las cosas podían tomar un giro hostil a la sociedad civil y de que su vida iba a ser más precaria que lo que podía haber parecido a primera vista. Ello ocurría no sólo en aquellos países en los que el fascismo había acabado con ella por la violencia, sino también en otros, como Rusia, en los que había perecido al primer asalto revolucionario. Se podían percibir varias corrientes que erosionaban la red de autonomías sobre las que se fundamenta toda sociedad civil firme. Tales corrientes vinieron a hacerse mucho más patentes tras la Segunda Guerra Mundial, paradójicamente, cuando la sociedad civil, reanimada por la reencontrada prosperidad capitalista, recobraba su empuje perdido. Pueden identificarse, por lo menos, cuatro, que expresan procesos complejos pero relacionados entre sí: la corporatización, la expansión estatal, la congestión y la tecnocultura.

1. La *corporatización* indica el desarrollo de lo que con la debida prudencia, puede llamarse «sociedad corporativa». La corporatización es la culminación de tendencias ya establecidas, como la burocratización, la especialización en las tareas y la proliferación de corporaciones, gremios y organizaciones formales en los terrenos más diversos. Estas organizaciones («corporaciones», en la acepción genérica de la palabra) median con frecuencia en las situaciones de conflicto clasista, atenuándolo, al tiempo que reducen la capacidad de los individuos para competir entre sí o formar nuevas coaliciones que amenacen el poder y la competencia de las existentes (Giner y Pérez Yruela, 1988). Las negociaciones individuales o colectivas eran pautas de conducta perfectamente aceptables para la sociedad civil tradicional, pero nunca fueron entendidas en ella como modos de dirimir conflictos entre grupos privados, a los que no obstante se les concede una categoría cuasi oficial. Ello ocurre, por ejemplo, con los sindicatos, oficialmente reconocidos como interlocutores del poder público. La gerencia corporatista de la economía pone en tela de juicio supuestos tradicionales acerca de la sociedad civil. Además, la institucionalización de la relación a tres bandas entre empresarios, gobierno y sindicatos, ha significado una interferencia importante sobre el mercado, exigiendo aún mayor mediación gubernamental, o estatal, a través de cámaras especiales (como los Consejos Económicos y Sociales de varios países), al tiempo que se reforzaban los poderes monopolísticos

u oligopolísticos de las organizaciones laborales o empresariales. A esto se añade la prepotencia de las grandes multinacionales financieras, mediáticas, comerciales y tecnológicas. Sin que todo ello haya conducido a la desaparición del mercado como institución central del orden social tardocapitalista, es evidente que el marco de referencia de la sociedad civil es ya muy distinto al tradicional.

La consolidación y proliferación de las corporaciones ha conllevado el desplazamiento progresivo de otras unidades de la vida social —clases, comunidades, públicos, movimientos sociales— a una situación en la que deben expresar sus necesidades e intereses a través de las primeras, o bien tomar la senda incierta de alguna posición «alternativa» y radical que ponga en cuestión el orden corporativo. Aunque la corporatización no ha agotado todo el espacio social disponible, lo que sí es cierto es que su alcance es muy considerable. La saturación corporativa de la sociedad civil no ha llegado aún —ni quizás llegue, por lo menos mientras sobreviva el pluralismo, por muy quebrantado que esté—, pero muchos países padecen una avanzada densidad corporativa cuyas consecuencias económicas no es posible analizar aquí (Olson, 1986). En todo caso, tal densidad pone en peligro el principio básico de la sociedad civil, según el cual cualquier grupo de individuos puede formar su asociación libremente para perseguir sus intereses. Dicho así, podría aducirse que ello fue siempre parte de la utopía liberal, y nada más. Mas la observación empírica indica que parecen haber disminuido las posibilidades reales de crear nuevas asociaciones en aquellos ámbitos en los que ya se han establecido otras. La cristalización de grupos en empresas, asociaciones y corporaciones y las subsiguientes fusiones, apoderamientos, confederaciones y ligas, indica el desarrollo de una red de dependencias y reconocimientos mutuos que dificulta la fluidez original de la sociedad civil. Hoy, las reglas que caracterizan la concurrencia oligopolística —desconfianza, cautela y costes y precios acordados, en lugar de ser determinados por el mercado (Fellner, 1949)— son también las del nuevo orden.

2. La *expansión estatal* ha entrañado la metamorfosis del poder público en Estado benefactor, empresarial y asistencial. (También, habría que añadir, bélico, pero el elemento esencialmente militarista del Estado es muy anterior a este fenómeno.) La penetración del Estado en todas las esferas de la vida social —como educador, gerente de servicios públicos, productor y consumidor de armamentos, empresario, inversor, generador de energía, policía, médico, suministrador de información— ha transformado la relación que existía entre él y la sociedad civil. Antes la protegía en su conjunto para, a la postre, apoyar los intereses de las clases dominantes, mientras abandonaba a su suerte a cada clase, familia, individuo. Ahora la administra y en teoría protege por igual a cada uno de estos elementos. Ello ha supuesto un acercamiento gradual del Estado a

la ciudadanía mediante la incorporación de la última al primero (Unger, 1976). En tal incorporación debe contabilizarse el vasto número de funcionarios que forman las huestes de la administración pública en todos sus niveles y ramificaciones. La incorporación ocurre directamente a través de la militarización, los cargos políticos, la función pública y otros modos de reclutamiento. O indirectamente, mediante el aumento de la vigilancia policial, la intervención fiscal, los servicios sociales (sanidad, jubilación, subsidios y tratamiento público de problemas privados mediante el «trabajo social») y demás penetraciones de lo público en lo privado. En el mejor de los casos, todo esto socava la que fuera antaño una esfera inviolable —aunque abandonada a su propio hado— y, en el peor, es algo que diluye la distinción esencial entre lo público y lo privado, y entre el Estado (ahora maximalista, aunque dentro de las fronteras de un universo no totalitario) y la sociedad civil (Sennet, 1978). Un proceso que había comenzado levantando sólo algunos límites contra la vieja concepción patrimonial de la propiedad privada, como *ius usum atque abusum*, pone coto ahora a la autonomía individual de modo sistemático. No cabe duda de que lo hace, con frecuencia, paradójicamente, para proteger ciertas libertades y esferas de autonomía para individuos y asociaciones. Su razón de existir continúa siendo la misma que solía esgrimirse para justificar la injerencia oficial en la vida o en los asuntos privados. No obstante, el alcance e intensidad de la vigilancia protectora y de tal injerencia es hoy tan considerable que, sin quererlo, se socava aquello que se debería proteger. Es la derrota del propio propósito.

3. La *congestión* es en gran medida la causa de esta situación tan contradictoria. Hay congestión institucional debido a la densidad corporativa y burocrática; congestión legal por excesos de hiperregulación; congestión física por exceso de población, acompañado de participación popular o uso masivo en zonas antes restringidas a las minorías —la llamada «democratización» de la vida social— y el rápido agotamiento de tierras de nadie y ámbitos mostrencos. La concepción clásica de la sociedad civil suponía la existencia de recursos infinitos, la expansión ininterrumpida y el crecimiento permanente. La profunda afinidad entre el progreso expansivo y la civilización originaria de la sociedad civil apenas necesita explicación. Ni Smith ni Marx pusieron en tela de juicio el supuesto de la infinitud de los recursos naturales, aunque Malthus y en alguna medida Ricardo, sí lo hicieran.

La congestión y la escasez que conlleva la modernidad han cambiado radicalmente nuestra percepción física y moral de los límites del espacio disponible para la vida humana. Además, ahora que intentamos atisbar qué suerte de mundo nos espera —equipados como estamos con concepciones del progreso muy diversas de las hasta hace poco predominantes—, las tendencias inflacionarias de la ley, los reglamentos, el apa-

rato estatal, las organizaciones supranacionales y otras, se van inmiscuyendo en el desarrollo «espontáneo» de la sociedad civil y oscureciendo nuestra visión de ella. Cada nueva oleada de acontecimientos —incrementos de paro, desindustrialización, crisis fiscal, nuevas generaciones de armamento, desarrollos en la telemática, la microelectrónica y la robótica, nueva delincuencia, polución química o nuclear, guerras— exige esfuerzos coordinados que no pueden resolverse siempre desde la sociedad civil, sino que tienen que encontrar respuesta en los poderes públicos. Con frecuencia éstos, quiéranlo o no los ciudadanos, se ven obligados a penetrar en aquellas áreas de albedrío que deberían proteger. Para evitar la sobrecarga de la red institucional existente creamos entonces más instituciones públicas, es decir, con poderes imperativos. Surge una sobrecarga (*overload*) adicional de tareas para los gobiernos y administraciones para la cual no se ha encontrado solución factible, ni el plano práctico ni en el teórico. Respecto del último es testimonio la abundante literatura sobre gobernabilidad, que tan directamente concierne a la teoría contemporánea de la sociedad civil (Arbós y Giner, 1993).

Siempre ha habido externalidades negativas o efectos perversos. Mas a veces, el hombre podía librarse de ellos huyendo a otro lugar. Así, la búsqueda incesante (descrita por David Ricardo) de tierras vírgenes y nuevas fuentes de riqueza, fue acicateada por las externalidades perniciosas de la concurrencia capitalista, y no sólo por el deseo de incrementar beneficios. Hoy, el problema parece ser el de la disminución y agotamiento rápidos de los espacios vírgenes disponibles —es decir, espacios fuera del alcance de externalidades negativas—, de los que en su día dependía la existencia de una próspera sociedad civil (Hirsch, 1977).

4. La *tecnocultura* es, entre las tendencias aquí apuntadas, la que quizás esté menos enraizada en la lógica histórica de la sociedad civil. La transformación del sentido del conocimiento y la información, el auge de la tecnología informática, de la robotización y, sobre todo, de la inteligencia artificial, son fenómenos genuinamente nuevos de nuestro tiempo. La cuestión de si a la larga serán compatibles con la sociedad liberal reestructurada en la que hoy se desarrollan, permanece abierta. De momento parece que la manipulación y el control tecnológicos, en combinación con la informática, la computerización y la inteligencia artificial, poseen una afinidad mucho mayor con la gerencia corporativa avanzada y con el medio ambiente de la sociedad corporativa que con el universo moral y las libertades personales fomentados por ciertos aspectos de la sociedad civil tradicional. La proliferación de empresas e iniciativas privadas en microelectrónica, televisión y telecomunicaciones podría significar un enriquecimiento, aunque tal vez sólo a corto plazo, de la competitividad en el seno de la sociedad civil, que ha de abrir paso a una nueva oleada de monopolios y oligopolios. Éstos, por su parte, existen

ya. Y el Estado, en todo caso, no se ha limitado a intervenir como regulador del tecnoconocimiento e interventor en la tecnocultura, sino que ha participado en ambos de modo característico.

A pesar de la presencia conjunta y vigorosa de estas cuatro corrientes —corporatización, estatalismo, congestión y tecnocultura—, la sociedad civil no ha muerto. No sólo no lo ha hecho, sino que cualquier observación parsimoniosa de las realidades de hoy, revela hechos y tendencias notables que parecen impedir su extinción. Lo que ocurre es complejo y está preñado de paradojas, como se verá a continuación.

VI. FUTURO DE LA SOCIEDAD CIVIL

En aquellas sociedades que presenciaron en su seno la implantación evolutiva, no importada, de la sociedad civil, ésta ha sufrido ya modificaciones notables. En ellas, la penetración de la corporatización y de la estatalización (o de la intervención o injerencia y control por parte de poderes públicos) se percibe más en el nivel estructural que en el cultural. En este último nivel, tan crucial para el futuro desarrollo de las sociedades modernas, sin embargo, la intervención mediática en la vida colectiva (y también en la política y la economía) ha transformado también en buena medida las condiciones civiles. La tecnocultura no es ni neutra ni inocente pero, sobre todo, no es ajena a lo que ocurra en la esfera tradicional de la sociedad civil.

En todo caso, aunque la expansión de las corporaciones (económicas o de otro género) haya reducido la fluidez de épocas anteriores, las mismas necesidades de la política y la economía de hoy han mantenido en algunos ámbitos la mentalidad y cultura individualistas, en especial en aquellos campos en los que es útil para aguijonear la concurrencia ocupacional dentro de las corporaciones con el fin de aumentar su competitividad. El paso de la competitividad individualista empresarial a la nueva, ocupacional y corporativa, ha significado que las cualificaciones personales y los derechos a la autonomía individual, y aun a la privacidad, hayan sido respetados por los nuevos poderes de manera notable en varios terrenos circunscritos. Así, la economía corporativa es la primera en beneficiarse de la existencia de un acervo privado de talento y pericia, o capital humano, es decir, de un mercado relativamente libre de trabajo, basado por definición en una sociedad civil autónoma. Las organizaciones sindicales (algunas de ellas gremialistas, sin duda) son una de las defensas más descollantes contra los daños clasistas que pueden producir estas normas de mercado. (El capital humano tiene como contrapartida el mercado humano, como no ignoran los seguidores de la escuela económica que lleva ese nombre.) En las presentes circunstancias, empero, la

sindicación puede convertirse a su vez en fuente de corporatización obrera (o profesional), sobre todo cuando existe un sindicato reconocido por la empresa como único negociador válido, y la sindicación es además formalmente obligatoria, o lo es de hecho.

La probabilidad de que se inviertan estas tendencias en el futuro no parece muy alta. Son corrientes, sin embargo, que distan mucho de ocupar todo el espacio de la sociedad civil. Para empezar, deben convivir con la proliferación y expansión por doquier —y contra toda predicción, tanto por parte de la izquierda tradicional como por parte del pensamiento conservador— de empresas reducidas o de tamaño medio, así como con la multiplicación de iniciativas ciudadanas de toda índole: asociaciones cívicas, deportivas, literarias, benéficas, étnicas o comunitarias. Muchas de ellas son asociaciones altruistas, esencialmente privadas (para enfatizarlo han recibido a veces el epíteto de «organizaciones no gubernamentales»), enfáticamente enraizadas en la sociedad civil, pero volcadas hacia la esfera de lo público, con lo cual nos hallamos ante un fenómeno importante, el de la aparición de una esfera «privada pública», cuyo florecimiento depende precisamente de la presente y futura sociedad civil (Montagut, 1994 y Giner, 1995). Esta última corriente, cuya importancia es difícil exagerar, puede ser interpretada de dos formas extremas. O bien podría ser descartada como mero epifenómeno, o bien podría ser declarada prueba clave de lo infundada que puede estar la hipótesis del desvanecimiento completo de la sociedad civil. Ambas posiciones parecen dudosas.

Es muy difícil afirmar que la nueva vertebración del orden social no recae hoy sobre las redes interestatales y estatales, sobre las compañías multinacionales, las finanzas en el nivel transnacional, así como sobre los procesos incesantes de adaptación y negociación de intereses organizados a nivel local, regional, estatal, supraestatal e interestatal. De igual modo, es irreal negar que todos estos nuevos arreglos institucionales han salido de un mismo y largo proceso histórico cuyo centro ha sido precisamente el orden civil descrito. No hay ley sociológica que rece que un orden social tenga que barrer por completo al precedente, salvo casos excepcionales de invasión y destrucción de una sociedad por otra. Al contrario, lo poco que sabemos indica que, con harta frecuencia, ciertas continuidades se imponen hasta bajo condiciones de ruptura revolucionaria. Así, el aburguesamiento de la aristocracia y de la nobleza —no su desaparición— fue un fenómeno clave en la transformación de la sociedad feudal en sociedad civil tiempo ha. La espectacularidad del asalto jacobino contra sus enemigos reales o imaginarios no debería impedirnos contemplar panoramas más amplios y complicados. Del mismo modo, la adaptación de los antiguos burgueses, clases medias y obreros al orden corporativo de estirpe pluralista y civil no ha significado ruptura. No ha habido discontinuidad, sino todo lo contrario. Lo normal, lo esperable, era la amalgama en la que nos encontramos.

Es posible que, una vez alcanzadas cotas satisfactorias para su propio funcionamiento, la esfera corporatizada de la sociedad (tanto entre las empresas públicas y estatales como en las burocracias y organizaciones formales, hipotética o realmente privadas) no necesite continuar creciendo. La existencia continua de una esfera subordinada, pero relativamente autónoma, de redes civiles e instituciones ciudadanas, muchas de ellas altruistas, puede ser perfectamente funcional para la dimensión corporativa. Dada la intensidad de la mudanza social en el mundo de hoy, sería infundado suponer una relación estable o armónica entre ambas esferas, sería incoherente con el tenor de lo hasta aquí constatado. No obstante, en su presente avatar, la sustitución parcial de la tradicional dicotomía esfera pública/esfera privada por otra nueva, superpuesta, que sería la de la esfera corporativa/esfera cívica, parece por lo menos posible. En esta segunda zona, de la nueva dicotomía surgirían los movimientos sociales antiburocráticos, espontaneístas, alternativos y anticorporatistas, aunque no toda ella estaría dispuesta a apoyarlos: la capacidad de reclutamiento, neutralización y absorción de la esfera corporativa es muy potente. No obstante, ello explicaría por qué tales movimientos sociales van a incrementar su fuerza y no constituyen una mera moda pasajera (Galtung, 1986). Lo mismo puede decirse de las asociaciones voluntarias altruistas, de solidaridad y ayuda económica, educativa, de derechos civiles y humanos, y demás. Si éstas cobraran aún mayor fuerza nos encontraríamos eventualmente con una estructura tricotómica: esfera estatal administrativa/esfera corporativa y empresarial/esfera asociativa y altruista.

El asunto de la complementariedad relativa entre la esfera corporatizada y la que no lo está, suscita la importante noción de que la primera necesita fomentar aquellos aspectos de la cultura política liberal que le proporcionan su propia legitimación. Y es que una parte sustancial de la cultura de la vieja sociedad civil, ahora redefinida convenientemente, es aún muy útil para el mantenimiento de formas modernas de desigualdad de clases y poder político. La transición del individualismo posesivo de antaño —basado en la propiedad privada— al individualismo posicional de hogaño —apoyado en la ocupación, las titulaciones y en el poder en el seno de la corporación— ha ocurrido en ese marco de suave cambio. Así, en cuanto nos percatamos de cómo ciertos componentes de la cultura de la sociedad burguesa son aún necesarios para el funcionamiento del orden corporativo de hoy, empezamos a resolver el enigma de la continuidad en la discontinuidad de la historia contemporánea.

El viejo marco liberal, ahora redefinido, no es solamente necesario para el mantenimiento de la desigualdad y para el reclutamiento adecuado de personal cualificado para las diversas posiciones corporativas, sino que lo es también para la neutralización del disenso y la oposición radical al orden social. En este último sentido, la vieja cultura de la

tolerancia ha alcanzado victorias inesperadas a través de la llamada permisividad. Entre otras razones, porque los responsables de las varias instituciones claves de la sociedad no se sienten ya amenazados por los progresos de las que en otros tiempos fueran ideas subversivas y prácticas inmorales. Así, las corporaciones políticas y económicas no se sienten inseguras ante la nueva cultura: las gentes pueden pedir la implantación del socialismo más radical, el desarme unilateral, la abolición efectiva de la discriminación sexual y racial, la puesta en vigor de la justicia distributiva, y cualquier otra reivindicación igualmente fuerte. Se las tolera. Por su parte, las corporaciones culturales tradicionales —las iglesias, por ejemplo— confusas hoy en sus creencias, asimilan los nuevos aportes en una ciénaga de sincretismo y casuismo que deja pálidos a ejercicios parejos, realizados en tiempos pasados en épocas de crisis. Poco sorprende, pues, que ante esta general admisión de la cultura alternativa, algunos críticos hayan producido una teoría de la «tolerancia represiva» para poder dar una respuesta a esta intratable cuestión. Tal teoría adolece de un rechazo hacia aquellos elementos del credo liberal que provienen de aspectos universales de la libertad humana y que no es lógico que queden en poder exclusivo de la cultura liberal burguesa: son patrimonio común de todos. Los teóricos de la tolerancia represiva parecen olvidar que sólo la relativa tolerancia de que ellos gozan puede posibilitar el desarrollo eventual de una tolerancia no represiva. Es problemático que los regímenes totalitarios allanen el camino de la libertad. Si es éste el ardid de la historia, bien poco habrá que esperar de ella.

Estas observaciones muestran la necesidad de lograr una visión ecuánime en este asunto. Si bien es menester reconocer la relativa crisis de la sociedad civil (por lo menos la de la tradicional), también lo es determinar sus límites. Hasta aquí se ha constatado que más que una quiebra, la sociedad civil ha sufrido modificaciones de mucha monta, muchas de ellas íntimamente relacionadas con la nueva estructura clasista de la sociedad corporativa, así como con el continuo desarrollo del Estado. Y otras, opuestas a ellas, con el desarrollo del asociacionismo altruista, los movimientos sociales independientes de los partidos e ideologías tradicionales y de la economía no lucrativa: estas últimas han revitalizado la sociedad civil por sendas imprevistas. La sociedad civil reformada se consolida ahora al amparo del orden y garantías de las democracias pluralistas y parlamentarias. Su marco jurídico y cultura política protegen el campo asediado de la ciudadanía y se emplean como plataforma para la legitimación de asociaciones y movimientos sociales autónomos, así como para la defensa de un mínimo de condiciones de mercado por medio de leyes *antitrust* y reglamentos contra la concurrencia ilícita. La sociedad civil es, por tanto, parte esencial de estos tiempos movedizos.

Las transiciones de algunos regímenes dictatoriales hacia el orden parlamentario liberal —como ocurriera en la Europa meridional entre

1974 y 1976, en Iberoamérica en años subsiguientes y en Rusia y otros países euroorientales desde 1989— deben ser consideradas como aportes señalados a una tendencia general hacia la reconstrucción de la sociedad civil, aunque la que ahora se va perfilando reúna rasgos nuevos, aunque a veces representan avances hacia la autonomía de la sociedad civil, según la fórmula tradicional. (Los orígenes de la recuperación, o creación, de la sociedad civil eurooriental se remontan a los esfuerzos de los demócratas checos y eslovacos en 1968 y de los polacos desde 1980, por crear cuerpos autónomos ciudadanos y representativos sin interferencia estatal.) No obstante, no es ocioso indicar que estas contratendencias, o triunfos de la sociedad civil, han tenido lugar en los aledaños geográficos de los países en que ésta ha sido siempre poderosa, los de la Europa nordoccidental. Es un lugar común aludir a la debilidad tradicional de la sociedad civil griega, española, polaca o rusa para explicar los vaivenes de su historia reciente, los enfrentamientos y desgarrones que han sufrido y la facilidad con que las revoluciones, los golpes de Estado y las dictaduras militares hicieron presa de sus Estados, o los de los países Iberoamericanos. Lo cierto, sin embargo, es que la sociedad civil ha recuperado terreno donde antes llevaba una vida precaria o era inexistente. Todo ello, claramente, no invalida la proposición de que la tendencia global, y a largo plazo, no sea contraria a esta notable recuperación de la autonomía e iniciativa ciudadanas (y de organizaciones distintas al Estado, como pueda serlo, en el caso polaco, la Iglesia) en varios países. La articulación y la tensión entre Estado y sociedad civil fluctúa y varía en cada país de modo específico y distinto, aunque no lo suficiente para que ello impida presentar algunas generalizaciones como las aquí avanzadas (Giner, 1994).

BIBLIOGRAFÍA

Arbós, X. y Giner, S. (1993), *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid.

Béjar, H. (1990) *El ámbito íntimo: privacidad, individualismo y modernidad*, Alianza, Madrid. (1.ª ed. 1988).

Billings, D. B. y Scott, S. L. (1994), «Religion and Political Legitimation»: *Annual Review of Sociology*, *20*, 173-201.

Colas, D. (1992), *Le Glaive et le fléau: généalogie du fanatisme et de la société civile*, Grasset, Paris.

Díaz, E. (1984), *De la maldad del Estado y la soberanía popular*, Debate, Madrid.

Fellner, W. (1949), *Competition among the Few*, Alfred Knopf, New York.

Ferguson, A. (1980), *An Essay on the History of Civil Society*, Transaction, New Brunswick y London.

Galtung, J. (1986), «The Green Movement: A Socio-Historical Explanation»: *International Sociology*, *I/1*, 75-90.

García Pelayo, M. (1977), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
Gellner, E. (1991), «Civil Society in Historical Context», *International Social Science Journal*, *129*, 495-510.
Giner, S. (1976), *Mass Society*, Martin Robertson, London.
Giner, S. (1986), «Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe», en G. O'Donnell y P. Schmitter (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule*, John Hopkins, Baltimore, 11-44 y 187-192.
Giner, S. (1994), «The Future of Civil Society», en J. A. Hall (comp.), *Civil Society: Nature, History, Theory*, Polity Press, Cambridge, 301-325.
Giner, S. (1995) «Lo privado público», *Revista de Estudios Políticos*, *88*, abril-junio, pp. 9-27.
Giner, S. y Pérez Yruela, M. (1988), «Sobre el origen, naturaleza y modalidades del corporatismo», en M. Pérez Yruela y S. Giner (comps.), *El corporatismo en España*, Ariel, Barcelona, 15-66.
Gouldner, A. (1980), *The Two Marxisms*, Seabury Press, New York.
Gramsci, A. (1966), *Note sul Macchiavelli*, Einaudi, Torino.
Gramsci, A. (1973), *Selections from the Prison Notebooks*, Lawrence & Wishart, London.
Gray, J. (1993), *Post-Liberalism, Studies in Political Thought*, Routledge, London.
Hayek, F. von (1979), *Law, Legislation and Liberty* III. *The Political Constitution of a Free People*, University of Chicago.
Hegel, G. W. F. (1970), *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, en *Werke*, vol. 12, Suhrkamp, Frankfurt a. M. (Sobre la edición de 1832-1845).
Hirsch, F. (1977), *Social Limits to Growth*, Routledge, London.
Hume, D. (1969), *A Treatise on Human Nature* (1739 y 1740), Penguin, Harmondsworth.
Iglesias, M. C. (1986), *Los cuerpos intermedios y la libertad en la sociedad civil*, INAP, Madrid.
Jessop, B. (1982), *The Capitalist State*, Martin Robertson, Oxford.
Kolakowski, L. y Hampshire, S. (comps.) (1974), *The Socialist Idea: a Reappraisal*, Basic Books, New York.
Locke, J. (1970), *Two Treaties on Civil Government*, Dent, London.
Macciocchi, A. M. (1973), *Pour Gramsci*, Seuil, Paris.
Montagut, T. (1994), *Democracia i serveis socials*, Hacer, Barcelona.
Olson, M. (1986), *Auge y decadencia de las naciones* (1982), Ariel, Barcelona.
Pierson, C. (1984), «New Theories of State and Civil Society: Recent Developments in the Post-Marxist Analysis of the State», *Sociology*, *18/4*.
Rizzi, B. (1980), *La burocratización del mundo* ([1]1939), Península, Barcelona.
Rousseau, J.-J. (1762), *Du contrat social*, Amsterdam (múltiples reediciones).
Sánchez Mejía, M. L. (1992), *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Alianza, Madrid.
Sennet, R. (1978), *El declive del hombre público*, Península, Barcelona.
Unger, R. M. (1976), *Lay in Modern Society*, Free Press, New York.
Walton, A. S. (1983), «Public and Private Interests: Hegel on Civil Society and the State», en S. I. Benn y G. F. Gauss (comps.), *Private and Public in Social Life*, Croom Helm, London, 249-266.

OPINIÓN PÚBLICA

Juan José Solozábal Echavarría

I. CONCEPTO DE OPINIÓN PÚBLICA: SU IMPRESCINDIBLIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO

Desde un punto de vista constitucional, que es el que aquí preferentemente adoptaremos, el problema de la opinión pública no es el de dar cuenta, a partir de cierta idea convencionalmente adecuada de la misma, de su importancia o incluso imprescindibilidad en todo sistema político, sino el explicar sus rasgos propios, en relación con las condiciones de su formación y sus funciones, en una democracia.

Podemos entender por «opinión pública» la actitud generalizada en la colectividad sobre la conveniencia de determinada política o acción de gobierno. De modo que la opinión pública se determinaría por el acceso general o indiscriminado a su formación y por el objeto no particular o privado al que se refiere.

Desde este punto de vista, no nos encontramos ante pronunciamientos sobre asuntos privados o cuestiones concretas, sino más bien ante verdaderas tomas de posición políticas, esto es, generales y abocadas a la acción pública. Además, no se trata de juicios formulados por expertos o técnicos, fundamentados en un razononamiento riguroso controlable según unos parámetros de racionalidad específica, sino ante manifestaciones del público (no constituido por especialistas) que no requieren de argumentación especial.

Al determinar como *sujeto* de la opinión pública a la colectividad en su conjunto o, al menos, a un amplio sector del público no delimitable en función de rasgos cualificados, y al constituir como su *objeto* la prefiguración de una decisión política, a expresar de ordinario como confirmación o crítica de la situación política existente, rechazamos la distin-

ción entre *opinión pública* y *opinión común* (del vulgo) y rescatamos a la opinión pública de una significación elitista que la identificaría con una minoría significativamente activa, antes, en el siglo XIX, la burguesía ilustrada y propietaria, y hoy (Hennis), un sector responsable de ciudadanos preocupados por su comunidad.

Identificada así la opinión pública, en términos amplios, como una suerte de orientación general política predominante en la comunidad, se entiende que el dominio sobre la misma haya sido considerado por todo tipo de sistema político como un formidable *instrumentum regni*. No se podría, en el lenguaje de Hobbes, renunciar al «gobierno de las opiniones» para asegurar el orden social. Acertadamente, señalaba Hume, no cabe gobierno sin tener en cuenta «las imágenes en la cabeza de los hombres», de modo que «los gobernantes no pueden apoyarse en otra cosa que en las opiniones».

También en un sistema democrático, la opinión, como ha señalado Zippelius, por lo menos en lo que se refiere a su componente «consolidado», a sus tópicos compartidos o con un alto grado de aceptación, desprendida por tanto de sus elementos «esporádicos o fugaces», es un marco obligado de referencia para la actuación del gobierno, además de constituir un elemento de integración social y política.

II. LAS CONDICIONES DE FORMACIÓN Y EXPRESIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

Alcanzada una cierta idea de lo que sería la opinión pública y afirmada su imprescindibilidad en todo sistema político, el problema es establecer la significación específica de esta institución en una democracia constitucional, dando cuenta de su correcta configuración en la misma.

En una democracia caracteriza a la opinión pública antes que nada *las condiciones* en que la misma se forma y expresa. En un Estado democrático, la opinión pública es el resultado de un proceso de discusión en libertad, esto es, de un intercambio de ideas sin restricciones temáticas, abierto en iguales términos a todos, y del que se espera la propuesta más razonable para la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

El *caracter abierto del debate* en las sociedades democráticas, como su rasgo sobresaliente, sólo ha sido posible a medida que se ha producido la derrota del dogmatismo y la afirmación del relativismo. Se ha reconocido el derecho de todos a participar en igualdad de condiciones en la discusión política, y se ha afirmado una visión optimista de la capacidad de la mayoría —una vez observadas ciertas exigencias metódicas en la discusión, como la utilización de la argumentación y el apoyo empírico—, de alcanzar acuerdos sobre lo más conveniente para la colectividad.

En efecto, la idea de la libre formación de la opinión como proceso

en el que intervienen todos los agentes de la comunidad, está relacionada con el *relativismo*, primero religioso y después ideológico y político, aportado por la Reforma y la Ilustración; y además con la idea revolucionaria de la igualdad o el derecho de participar en el debate sin sujeción a rango alguno. Repárese en que la apertura del debate no sólo es función del acceso universal al mismo, de modo que *ex ante* nadie está excluido de su participación en él, sino de las propias condiciones de libertad de su desarrollo, de modo que la mayoría no puede silenciar a la minoría. La legitimación de la mayoría no es sólo cuantitativa sino, diríamos, de carácter procesal, pues su fundamento no es tanto la superioridad numérica como la base racional de la discusión, en cuanto los argumentos de la parte victoriosa han estado expuestos a la confrontación y a la crítica de la minoría derrotada.

El debate abierto de las sociedades democráticas reposa también en la *idea optimista*, que corrige en parte el escepticismo del que acabamos de hablar, de que la discusión permitirá, habida cuenta del buen sentido de la mayoría, la afirmación de las tesis o puntos de vista más razonables. Consustancial al modelo democrático del debate abierto es la creencia, según Stuart Mill, «en el progreso del conocimiento público, es decir, que con el tiempo, las opiniones relativamente más justas prevalezcan sobre las comparativamente menos justas, dado por supuesto que la discusión se mantenga abierta y que varíe la constelación de poder e intereses...».

Este modelo de discusión libre y racional, que reposa, como se acaba de mostrar, en una valoración optimista de la confrontación y que supone la traslación al ámbito político de actitudes económicas, de acuerdo con las oportunidades de maximización de las ventajas ofrecidas por el mercado, está fundado en la experiencia histórica del debate ideológico del siglo XIX, señalado, por lo menos en su configuración arquetípica, por su nivel intelectual e imparcial.

De ahí, sin duda alguna, ha pasado a nuestro sistema constitucional, definiendo un canon de referencia, la exigencia de cuyo respeto permite a los Tribunales Constitucionales imponer ciertas cargas a la información, así la veracidad de la misma o, en el caso de la expresión de opiniones, establecer la prohibición del insulto (así, respectivamente, STC 6/1988 y 105/1990).

III. OPINIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA DE GRUPOS

Según acabamos de ver, la publicidad del debate ideológico en una sociedad democrática depende, primeramente, en principio del libre acceso de todos al mismo, de manera que en modo alguno pueda tratarse de una discusión entre élites, en la que *ex ante* el derecho a participar esté res-

tringido a clases, profesiones u órdenes, y, en segundo lugar, de su celebración también abierta o en la escena pública. Pero esta afirmación en el terreno de los principios, no puede hacer olvidar que *en el plano de la realidad* la contribución de los ciudadanos en el debate no es la misma, ni por el modo de producirse su intervención, directa en unos casos, indirecta o pasiva en los más, ni, sobre todo, por su relieve o importancia.

Aunque la garantía constitucional en la intervención del debate, acordada con el reconocimiento de los correspondientes derechos fundamentales, se establezca preferentemente en relación con los individuos (así la libertad de expresión, reunión, asociación, participación mediante los partidos políticos), para el común de los ciudadanos su presencia en el proceso de formación de la opinión pública tiene lugar de modo colectivo o utilizando un soporte de este carácter, pues en *nuestra democracia «de grupos»* queda poco espacio para contribuciones singulares.

Se trate de actuaciones ocasionales (reuniones) o articuladas permanentemente con un objetivo singularizado (asociaciones) o político (partidos), la intervención del ciudadano queda integrada, y al tiempo mediatizada y amplificada, por la posición del colectivo al que se incorpora.

En principio, la significación del grupo es instrumental, si se entiende correctamente la condición pluralista de nuestras democracias, que lo son sobre todo (Häberle) «de ciudadanos». En realidad, si no se asegura un derecho de participación interna del ciudadano, la contribución del individuo se limita a la oportunidad de adherirse o no, si decide su exclusión, a la posición del grupo del que forma parte.

IV. OPINIÓN PÚBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS

La aportación más importante a la formación de la opinión pública corresponde en la actualidad, sin duda, a los *medios de comunicación de masas*.

La trascendencia de los medios depende antes de nada de su utilidad indispensable para entender la realidad y, producida su simplificación y tematización, hacer posible nuestra orientación en la misma. Los medios nos suministran información sobre lo que nos rodea, de modo que la imagen que nos hacemos del mundo depende de lo que vemos por nuestros propios ojos y a través de las imágenes, sobre todo visuales, que se nos trasmiten. Estos dos planos pueden ser percibidos en yuxtaposición, pero su relación quizás corresponde más a un solapamiento e incluso a una absorción en favor de la referencia mediática. Sobre la base de esta información, cuya comprensión, como decimos, exige la reducción de su complejidad y su presentación tematizada, adoptamos una posición o formamos una opinión.

Los medios articulan la opinión en propuestas simples y relativa-

mente trabadas, a las que el lector o espectador, entusiásticamente o con reparos o matices, en función de su identificación con las mismas, se adhiere o no. La participación del público, por tanto, no tiene una significación positiva y directa: su contribución consiste básicamente en hacer posible, en razón de su presencia como espectador o consumidor, un foro o un elemento del debate.

Con todo, esta pasividad no debe exagerarse, entre otras cosas porque los medios actúan siempre en función de *expectativas de resonancia*. Desde este punto de vista, una imagen sobre la situación de los medios ilustra sobre la opinión pública, en cuanto las voces no representativas acaban por desaparecer. En consecuencia, el lector, oyente o espectador, cuando elige un medio apuesta por una determinada voz en la opinión pública y, desde este punto de vista, participa en el debate a través del medio que hace posible con su apoyo.

La captación de la relevancia de los medios en el debate de la opinión pública exige tener en cuenta que los medios no son, por decirlo así, «transmisores inocentes de la realidad». No pueden serlo en la medida en que la información y la opinión no son comunicables, sino a través de una intervención, de ordenación y filtro, cuasi constitutiva y no simplemente medial. En efecto, como queda dicho, la tematización de la información y la articulación de la opinión, sin las cuales el lector o espectador no puede entender la realidad ni orientarse valorativamente hacia la misma, sólo caben mediante una intervención inevitable de selección y construcción potencialmente simplificadora y manipuladora pero, en cualquier caso, no meramente instrumental o de transmisión.

Por otra parte, la contribución de los medios a la formación de la opinión pública no puede considerarse como un proceso directo, según el cual al público le correspondería el papel de destinatario masificado y amorfo, mero receptáculo de un mensaje que, desde su emisión, llegaría sin interferencia ni mediación alguna a su objetivo final. La captación de la comunicación parece más bien producirse a través de filtros culturales e ideológicos, que reducen o potencian la efectividad del mensaje, que proceden en cualquier caso a su desfiguración, y que parecen ser función sobre todo de la integración de los individuos en grupos primarios y de su capacidad para establecer relaciones informales. Por ello, tal vez sea sensato relativizar el poder de los medios de determinar o manipular la opinión pública, y no sólo por la situación de pluralismo de los mismos, lo que produce una cierta compensación o anulación de los efectos de sus respectivas actuaciones, sino por la existencia de *esos filtros o amortiguadores* que cuestionan, al menos en una buena medida, la identificación entre la opinión de la comunidad y la de los medios.

A esta diferencia suele referirse la distinción entre *opinión publicada* y *opinión pública,* de modo que se muestra la imposibilidad de manipulación por nadie de esta última, pero sin dejar de poner de relieve, como

se ha dicho, la diferente contribución que en la formación de la opinión de una comunidad puede corresponder a la opinión de las minorías fuertes, que se hallan sobrerrepresentadas, y a las ideas de la mayoría silenciosa que casi siempre están infrarrepresentadas.

La constatación de la presencia de esta mayoría silenciosa es incómoda en una teoría normativa de la democracia que aboga por un modelo que insiste en reconocer sólo las actitudes positivas o participativas, descuidando la licitud constitucional y el significado político de las posiciones negativas o meramente pasivas que, en realidad, conforman el sistema efectivamente existente, y para el cual, de otra parte, la activación de esta mayoría silenciosa resultaría potencialmente peligrosa, pues sólo sería posible a partir de excitaciones emotivas.

V. LA GARANTÍA PÚBLICA DEL PLURALISMO: SOPORTE CONSTITUCIONAL Y SUPUESTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En cualquier caso, lo que es evidente es que en la actualidad los medios constituyen el *locus* lógico del debate político en nuestra sociedad. Hoy, la discusión política antes que en el Parlamento se realiza en los medios, dada la capacidad de éstos para reflejar de modo inmediato las variaciones de la situación política, actuando como foro de fácil acceso, en el que además se dispone de un espectro de perspectivas de análisis, de un lado, más amplias que las de la representación política, y operables, asimismo, con una informalidad y flexibilidad que no caben en el debate parlamentario.

La libertad de los medios tiene una dimensión estructural o constitutiva, además de la funcional —o libertad de actuación—, que suele subrayarse con frecuencia y puede denominarse *pluralismo*. Un tratamiento adecuado del pluralismo de los medios demanda, en un primer nivel, reparar en los términos en que se produce su aseguramiento constitucional, de los que ha de desprenderse alguna exigencia inexcusable para su régimen jurídico, y, en segundo lugar, en relación a su consecución efectiva en el mercado de la comunicación, establecer las condiciones en que puede proceder una actuación del poder público así como determinar los procedimientos y límites a que la misma ha de atenerse para su admisión constitucional.

En el primer plano ha de entenderse la libertad de expresión comprendiendo, necesariamente, el derecho a establecer el soporte empresarial y técnico que hace posible la comunicación. Sólo así, en los términos del artículo 20 de la Constitución española, puede ejercerse la libertad de expresión por cualquier medio. No puede ser de otro modo, además de por la conexión lógica entre el reconocimiento constitucional de un de-

recho y las actividades necesarias para su realización, por el hecho de que este tipo de operaciones constituye también el supuesto del ejercicio de otros derechos, también constitucionales, como son la libertad de empresa, el libre ejercicio profesional, etc.

De lo anterior ha de concluirse la ilicitud de las restricciones a la libertad de expresión que consistan en la reserva al sector público de algun tipo de actividad comunicativa, impidiendo la iniciativa privada en la misma. De otro lado, una intervención pública especialmente intensa en el sector de la radiodifusión y de la televisión en concreto —justificable quizás en razón de la existencia de responsabilidades internacionales o exigencias técnicas o, más problemáticamente, debido a la consideración de esta actividad de comunicación como servicio público—, de modo que se asuma una función de ordenación y control en la parte sometida a gestión indirecta, no puede implicar una modalización inconstitucional del ejercicio de un derecho fundamental, lo que ocurriría si se reconociesen facultades exorbitantes a la Administración en relación con el otorgamiento de la concesión o con el control de la observancia de las condiciones de la misma.

La atribución de la garantía del pluralismo al poder público, si se admite su justificación constitucional en función de la importancia vital en una democracia de una opinión pública correctamente formada, plantea una doble problemática. Primeramente, en relación con la determinación de una situación de los medios atentatoria contra el pluralismo; en segundo lugar, en relación con el tipo de medidas a adoptar para corregir tal situación.

En cuanto al primer tipo de problemas, el nivel de *pluralismo del mercado de los medios* ha de establecerse teniendo en cuenta la situación de todos los sectores, y no sólo la de un tipo de ellos, de modo que los diversos medios de comunicación —prensa, radio, televisión— se complementen y compensen. De otro lado, el referente de la situación del mercado de la comunicación no puede ser la dimensión aparente del mismo. Evidentemente, el pluralismo no depende de la variedad de cabeceras, si en función de la configuración jurídica de las empresas o de relaciones de carácter personal existen vínculos efectivos entre ellas; de la misma manera, se produce una cierta sanación de una situación de monopolio u oligopolio a través del pluralismo interno, si existe un reconocimiento efectivo de la libertad interna en el seno del medio o los medios en cuestión.

En segundo lugar, en relación con el tipo de actuación para asegurar el pluralismo de los medios por parte de los poderes públicos, puede pensarse, o bien en *medidas estimuladoras*, como son el otorgamiento de ventajas fiscales a las empresas periodísticas, subvenciones o determinadas facilidades para la actuación de éstas en condiciones económicas más soportables; o bien en *medidas correctoras,* como la imposición de

ampliacion de acciones para posibilitar el pluralismo interno en un medio, creación de nuevas empresas, etc.

En cualquier caso, una actuación pública en este campo, especialmente si se trata de la adopción de las que hemos llamado medidas correctoras, de evidente alcance expropiatorio y restrictivas por tanto del derecho de propiedad y de la libertad de empresa, ha de verificarse regida por la observancia de los principios de subsidiariedad, necesidad y proporcionalidad, para evitar tanto el peligro de la toma arbitraria de dichas medidas, de modo por ejemplo que las subvenciones se atribuyan por criterios ideológicos, como el de incurrir en despilfarros si las ayudas se destinan a empresas inviables.

VI. OPINIÓN PÚBLICA Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

El estudio correcto de la opinion pública en un sistema democrático, exige, además de prestar atención a las condiciones de su formación, en cuanto resultado de un proceso de discusión plural y libre, resaltar su condición de *institución indefectible* en tal tipo de Estado. La opinión pública es un elemento constitutivo de la democracia, ha dicho el Tribunal Constitucional alemán en innumerables ocasiones (así BVerGE 8,104 [112]).Y, en parecidos términos, el Tribunal Constitucional español se ha referido también con frecuencia a la contribución imprescindible de la misma al funcionamiento del Estado democrático (STC 6/1981).

La integración de la institución de la opinión pública en el orden democrático tiene lugar de acuerdo con las funciones que a la misma se le atribuyen en tal sistema, y más concretamente depende de sus relaciones con la configuración y actuación de los órganos del Estado. De modo general, las relaciones entre la opinión pública y el plano estatal se establecen conforme a un parámetro, según el cual la democracia es «un gobierno de opinión» (Dicey) y un sistema en el que los gobernantes «buscarán la opinión popular, confiriéndole peso, si no se trata del factor determinante de sus decisiones, de modo que quienes estén fuera del gobierno dispongan del derecho a ser oídos» (Key).

El rendimiento funcional depende antes que nada de la relación, en el plano de la legitimación si se quiere, de la opinión pública con *el principio democrático.*

En un sistema democrático, la intervención del pueblo en la vida política se verifica esencialmente a través de la participación en las elecciones, designando así a sus representantes en el Parlamento, órgano central del sistema estatal, al que compete el nombramiento y control del Gobierno y cuyas normas determinan la legitimación de los jueces, en cuanto aplicadores independientes y técnicos de las leyes.

Es, por tanto, esa intervención popular electoral la que determina la

composición de los órganos políticos del Estado y la que aporta los criterios de su actuación mediante la vinculación de los elegidos a determinados programas. Estamos ante un sistema de dominio organizado e institucionalizado: el Estado, aunque con una legitimación popular de origen y contenido, determina su voluntad según un procedimiento y a través de unos órganos previamente establecidos.

Además, en el sistema democrático la intervención de los ciudadanos en la vida política se realiza mediante su contribución, individual o articulada en grupos, a la formación de la opinión pública. A traves de la opinión pública, la voluntad popular anticipa, limita o nutre la de los órganos del Estado.

Una cosa es, en efecto, *el plano de la formación de la voluntad del Estado*, llevado a cabo por los órganos constitucionalmente establecidos, de acuerdo con sus competencias y procedimientos; y otra cosa es *el plano de la voluntad del pueblo,* en el que la participación personal no está reservada específicamente a nadie ni ha de conducirse con arreglo a pautas prefijadas.

De modo que el carácter democrático del Estado se muestra en la participación popular en los dos planos descritos, pero no en la confusión de los mismos. Como queda dicho, el dominio en el Estado democrático se ejerce de modo organizado, a través de las diversas instituciones estatales, legitimadas mediante las elecciones y cuyos titulares se encuentran sometidos a responsabilidad; además, la intervención directa del pueblo se produce a través de la opinión pública que legitima, controla, informa y prefigura la constitución y actuación del orden estatal. El principio democrático presenta por tanto dos caras: una dimensión institucionalizada, obediente a procedimientos, reglas y límites; y, el nivel de la opinión pública, esencialmente informal y abierto.

VII. OPINIÓN PÚBLICA Y PLANO ESTATAL: FUNCIONES GENERALES Y CONTRIBUCIONES ESPECÍFICAS

La exclusión de la opinión pública del orden estatal no determina su insignificancia. Antes bien, su influencia es muy considerable, aunque se ejerza indirectamente, en el plano, según Scheuner, de la preformación de la voluntad política.

Ésta se produce en la selección que los partidos hacen de sus candidatos, en el establecimiento de sus programas, en el momento de la elección y, determinando una orientación de los órganos del Estado, en el período que transcurre hasta la celebración de nuevas elecciones.

Los órganos del Estado deben orientarse hacia la opinión publica, pensando en la reelección y también en la aceptación de su política por el ciudadano. Desde este punto de vista, y reparando en que no nos encon-

tramos en el plano estatal en el que el cuerpo electoral es un órgano constitucional, puede hablarse de la opinión pública como un *elemento cuasi plebiscitario* del sistema democrático.

Debe de quedar claro que la relación entre la opinión pública y los órganos del Estado no obliga a éstos a convertirse en ejecutores de la misma. Tampoco se encuentran vinculados jurídicamente a ella: se trata de una orientación fáctica que permite actuaciones contrarias a la opinión pública, pero que a la larga no son mantenibles si el Estado no es capaz de conseguir que sean aprobados por ella.

En el sistema representativo, la sensibilidad del aparato estatal a la opinión pública no puede acabar con las exigencias, digamos, elitistas de su constitución, así como con las demandas de seguridad y permanencia que requiere su funcionamiento. «En la democracia representativa —ha escrito Zippelius— la orientación conforme a la opinión pública, no puede significar que exista una relación de ejecución frente a todo movimiento que esta opinión registre, sino que más bien quiere decir que la acción del Estado debe mantenerse dentro del cauce de aquellas ideas éticas y políticas que son idóneas, en la respectiva situación histórica, para captar el consenso de la mayoría».

Identificada la relación de la opinión pública con el principio democrático, en cuanto dimensión no estatal ni pautada del mismo sino directa y, por así decirlo, espiritual, es obligado referirse, antes de estudiar su contribución a la actuación de los órganos del Estado, a *las funciones generales* que la opinión pública desempeña en el sistema democrático.

Kloepfer cifra en tres las funciones desempeñadas por la opinión pública. La primera se refiere a la *integración:* se trata de posibilitar, en el seno de la comunidad, mediante la generación del consenso constitucional, la identificación de los ciudadanos con el orden político, aceptándolo como el sistema que permite y garantiza un mayor grado de libertad en el ámbito privado y publico. Ha de tratarse de un proceso de identificación continuo y renovado. Como dijera Smend, «el Estado democrático vive de un plebiscito que se reanuda cada día».

La segunda es la función de *legitimación*. El sistema democrático asegura el ejercicio del poder político de los ciudadanos a través de sus representantes. Así, la voluntad popular que es la base de la legitimación del sistema y el origen, directo o indirecto, de los órganos constitucionales, se encuentra mediatizada a través de una determinada estructura estatal. En este sentido, como ya hemos visto, la opinión pública permite una presencia directa, informal y sin restricciones, de la voluntad popular, que completa la legitimación de este tipo, pero tasada y organizada, del sistema representativo.

Una tercera función es la de *control*, llevada a cabo mediante «la crítica del ejercicio del poder estatal y por medio de la publicidad», y que complementa la operación de los contrapesos entre órganos propios de

todo sistema democrático, y especialmente del régimen parlamentario. Se trata de un control hecho posible a partir de la actuación pública de los órganos del Estado, pero verificado en un ámbito no institucional, sino preferentemente social, de carácter esencialmente no reglamentado y que se desarrolla fuera de pautas o límites rígidamente establecidos. No obstante lo cual, su trascendencia puede superar el encomendado expresamente a otros órganos constitucionales en relación con la actuación de uno de ellos.

Si se pasa de la consideración de las relaciones entre el sistema democrático y la opinión pública, de un plano general a *un plano concreto*, las mismas aparecen en un doble sentido.

En primer lugar, se trataría de determinar la relación entre *la opinión pública y la decisión electoral*, cuestión en realidad centrada sobre la influencia de los medios en las elecciones, y que ha de plantearse en unos términos de suficiente complejidad. Así, ha de rechazarse la simplista afirmación de una relación de causa y efecto entre la propaganda y la conducta electoral, como han afirmado Loewenstein o Wright Mills, y tienden a aceptar los partidos políticos. Tendencialmente quizás sea posible afirmar, con Zippelius o Sartori, que esta influencia no se produce por igual en todos los electores: es más clara en quienes no tienen sus opiniones formadas o en aquellos cuyo voto es oscilante; y seguramente se muestra sobre todo en el fomento de la participación política, ejerciéndose además mediatamente a través de líderes de opinión.

En relación con la influencia de la opinión pública sobre *los órganos del Estado*, ella se muestra no sólo en la adopción en éste de decisiones políticas o la asunción de orientaciones políticas generales, respecto de las que no hay que descartar que la actuación de determinados grupos de opinión o *lobbies* logre imponerse sobre preferencias de la opinión, a no ser que éstas se encuentren claramente establecidas, sino en concreto en el ámbito de la legislación y aplicación del derecho.

La conexión de la *opinión pública* y la *legislación* se establece a través de las relaciones entre los grupos parlamentarios y la opinión pública, no sólo presupuesta en razón de la atribución constitucional a los partidos, de los que los grupos son la traslación parlamentaria, de la función de expresar la voluntad popular (art. 6 de la CE), sino porque, como es lógico en el plano de la realidad de cara a su aceptación popular, los programas legislativos de los partidos se esforzarán por sintonizar con la opinión pública.

Pero como lo muestra el procedimiento parlamentario de los *hearings*, los partidos no son los únicos transmisores de la opinión pública. De otro lado, la legitimación popular de las medidas legislativas, de la que se dispone según la opinión pública recabe o apoye la adopción de determinadas leyes, garantiza finalmente la eficacia del derecho, al asegurar con una alta probabilidad su propia observancia.

La relación de la *Administración* y la *opinión pública* se refiere sobre todo a las condiciones de actuación de aquélla que pueden mejorar su rendimiento prestacional, pero dicha conexión no puede imponerse sobre la necesaria vinculación de la Administración a la ley.

Los *jueces*, por su parte, deben asegurar su imparcialidad sustrayéndose a la presión de la opinión pública. Problemática es su actividad interpretadora en relación con algunos conceptos jurídicos indeterminados, cuya especificación requiere un complemento valorativo y que operan como bisagras entre el ordenamiento y la opinión pública, aunque en estos casos se trate sobre todo de una opinión pública moral, más que política.

VIII. LA PUBLICIDAD DE LOS ÓRGANOS ESTATALES COMO SUPUESTO NECESARIO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

En un orden democrático, al revés que en otros sistemas politicos, la opinión pública resulta configurada como consecuencia de un proceso libre «de abajo arriba», anclado en la sociedad civil pero con una clara proyección hacia el plano institucional o público. A pesar de ello, convendría recalcar que la actuación de los órganos estatales, aunque tenga lugar, segun venimos recalcando, en un plano separado del de la opinión, constituyen un dato esencial de la misma, y no sólo como objeto en relación con el cual la comunidad adopta una posición, sino como elemento determinante de dicha opinión.

Ello es así porque en un sistema democrático no cabe la idea de los *arcana rei publicae* como instrumento de prestigio de los gobernantes o como justificación de la impenetrabilidad de lo político. Se impone, en cambio, la exigencia de transparencia del comportamiento de los órganos del Estado.

La obligación de transparencia e información de los órganos del Estado, quizás no se puede construir constitucionalmente como el reverso de un derecho de los ciudadanos a la información, de modo que de la previsión constitucional al respecto se dedujese no un derecho a preguntar sin ser obstaculizado, como parece correcto entender, sino una garantía de información pública o un cuasi derecho de prestación. De tal estipulación, entre otras, aunque con un rango no equiparable al de los derechos, resultaría en todo caso la asunción constitucional de un principio de publicidad de los órganos del Estado.

La *actuación pública del Parlamento* está prevista constitucionalmente y es necesaria si el mismo ha de cumplir con sus funciones de legitimación e integración. En relación con *el Gobierno y la Administración,* las exigencias asumidas de acercamiento de su actuación al pueblo no imponen, posiblemente, especiales obligaciones al gobierno respecto

de la prensa, sino del mismo con el Parlamento, así en lo referido a su sometimiento al control, rendimiento de información o elaboración del Presupuesto.

Las exigencias de actuación pública de la *justicia* no derivan de su legitimación o de la necesidad de su sometimiento a un control democrático, en cuanto que la suya es una función esencialmente técnica, sino de la garantía de su actuación imparcial y respetuosa con los derechos de los justiciables, sin que deba desconocerse su contribución al funcionamiento de la democracia al actuar como instancia de pacificación social e instrumento de corrrección de la irregularidad de actos antijurídicos de los poderes legislativo y ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

Dowse, R. E. y Hughes, J. A. (1975), *Political Sociology*, London.
Habermas, J. (1981), *Historia y crítica de la opinión pública*, Madrid.
Isensee y Kirchof (eds.) (1987), *Handbuch des Staats rechts*, 2 vols., Heidelberg.
Jiménez de Parga, M. (1993), *La ilusión política*, Madrid.
Kbepfer, M. (1987), «Öffentliche Meinung Massenmedien», en Isensee y Kirchof (eds.).
Olit Pala, A. (1994), *Liberalismo y democracia en crisis*, Madrid.
Sartori, G. (1992), Elementos de Teoría Política, Madrid.
Schmitt Glaeser, W. (1987), «Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willersbildung», en Isensee y Kirchof (eds.).
Solozábal, J. J. (1994), «La libertad de expresión como derecho de la sociedad democrática: la imagen constitucional del periodista»: *Sistema, 118-119.*
Vega, P. de (1985), «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional»: *Revista de Estudios Políticos, 43.*
Zippelius, R. (1982), *Allgemeine Staatslehre*, München.

PRODUCCIÓN DE NORMAS

Virgilio Zapatero Gómez

El sistema de fuentes normativas de nuestras sociedades está cada vez más afectado por factores como la internacionalización de la vida económica, social y política, el inevitable protagonismo que en el Estado social incumbe a los Ejecutivos, la redistribución de poderes estatales demandada por la emergencia de los nacionalismos, así como por la permanente búsqueda de nuevos equilibrios en el reparto de papeles entre el Estado y la llamada sociedad civil.

Los datos que comentaremos, ciertamente parciales, parecen sugerir que hoy en día un volumen importante del caudal normativo de nuestras sociedades no está aflorando por los conductos y/o los procedimientos tradicionales dado que:

— Crece la importación de normas «manufacturadas» más allá de nuestras fronteras.
— Los Parlamentos nacionales, a los que tanto las Asambleas regionales o los propios Gobiernos como los Tribunales Constitucionales disputan o limitan sus tradicionales competencias, ceden una parte de su protagonismo normativo y
— Los órganos normativos (tanto de instancias legislativas como ejecutivas, estatales o regionales) se abstienen de entrar en ciertas áreas cuya normación cada vez con más frecuencia delega en la sociedad.

Estos nuevos modos de hacer Derecho suponen, en unos casos, la plasmación del tránsito desde la racionalidad formal a la racionalidad sustantiva, propia del Estado social. Pero también expresan las dificultades que tiene que sortear en la actualidad el Estado social. En todo caso, son datos que permiten alimentar la hipótesis según la cual se está abriendo un nuevo Derecho «post-convencional» (Habermas), «auto-referen-

cial» (Luhmann) o *responsive law* (Teubner) sin que hayamos previsto los correspondientes mecanismos de control y legitimación democráticos.

No era exactamente así como estaba previsto que se crearan e impusieran obligaciones a los ciudadanos: en buena teoría democrática, toda obligación que trate de vincular a los ciudadanos debe pasar por los filtros que dotan a aquélla de la legitimidad democrática. Y en algunos de los señalados nuevos modos de hacer Derecho hay un evidente déficit de legitimidad al que la filosofía política y jurídica tiene que encontrar urgentes respuestas.

El propósito de estas páginas es poner sobre la mesa algunos datos sobre el funcionamiento actual de nuestros sistemas normativos, a la vez que contribuir al debate en torno a los delicados problemas de legitimidad que pueden generar estos modos de hacer Derecho.

I. LA INTERNACIONALIZACIÓN CRECIENTE DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

Comencemos por algunos fenómenos que afectan a la definición de los perfiles del Estado moderno.

La internacionalización de nuestras sociedades y los procesos de descentralización política están erosionando en sus tradicionales competencias a los órganos centrales de los Estados. Éstos parecen estar cada vez más condenados a transferir importantes competencias a organizaciones tanto supraestatales como infraestatales.

Refiriéndonos a España, es evidente que se ha producido en estos últimos años una clara revitalización de los poderes locales, a la vez que nuestras Comunidades Autónomas han conquistado amplísimos poderes normativos a costa, naturalmente, de los órganos centrales del Estado. Ello supone que las Comunidades Autónomas gestionan ya aproximadamente un 25% del gasto público y estén dotadas de competencias normativas, exclusivas o compartidas, en un voluminoso listado de materias que enumera la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Son algunas de las competencias que, en los Estados centralizados, ejerce el Parlamento nacional y que han dado lugar a la publicación de más de 1.592 leyes regionales [1]. Otro dato igualmente importante y generalizable a la mayoría de los países es la potenciación de las fuentes normativas supraestatales. Vivimos una etapa caracterizada más que ninguna otra por el hecho de que las fuentes del Derecho de naturaleza internacional son cada vez más importantes.

El fenómeno no es nuevo: los condicionamientos internacionales sobre las políticas internas son conocidos desde siempre. Lo que tal vez sea más novedoso es la aceleración que ha adquirido el proceso en nuestras actuales sociedades y que hace que las limitaciones en la capacidad legislativa de los Estados de hoy respecto a un ayer no muy lejano no sea ya una diferencia de grado. Se trata de un auténtico cambio cualitativo

por virtud del cual los Gobiernos abandonan voluntariamente una parte de su poder normativo en beneficio de unos entes internacionales en los que únicamente son un voz más.

Examinemos algunos datos:

Actividad normativa. España 1982-1992

	L	*D*	*DL*	*Trat*	*Regl*	*Dir*
1983	60	610	9	85	395	63
1984	63	771	15	99	351	72
1985	65	630	8	69	447	89
1986	29	495	3	104	473	84
1987	41	339	7	86	458	74
1988	51	319	7	76	434	81
1989	23	287	7	68	- - -	112
1990	32	309	6	104	380	94
1991	44	294	5	109	335	106
1992	50	274	6	101	- - -	122
Total	458	4.328	73	901	3.273	897

L=leyes; D=decretos; DL=Decretos-leyes; Trat=tratados; Regl=reglamentos; Dir=directivas.

1. Base de Datos del MAP

Actividad legislativa de las CC.AA. (1980-julio 1991)

Andalucía	82
Aragón	78
Asturias	94
Baleares	98
Canarias	104
Cantabria	87
Castilla-León	92
Castilla-La Mancha	54
Cataluña	259
Extremadura	53
Galicia	121
Madrid	102
Murcia	96
Navarra	229
País Vasco	157
Rioja	35
Valencia	88
TOTAL	1.592

Es evidente que la simple comparación numérica no puede ser un criterio definitorio del grado de internacionalización de nuestros sistemas de fuentes. No todas las normas y no todos los instrumentos internacionales tienen el mismo valor. Con todo, y a falta todavía de una metodología más elaborada, podemos atribuir a estas cifras un valor de indicio. Con estas limitaciones, si sumamos toda la producción normativa nacional de esta década —esto es, leyes, decretos-ley, decretos, así como las 1.592 leyes de nuestras Comunidades Autónomas— y las comparamos con los 5.071 tratados, reglamentos y directivas incorporados al Derecho interno, se podrá observar que más del 40% de nuestro sistema de normas se produce fuera de nuestras fronteras.

Este alto porcentaje, además, exige las siguientes precisiones:

a) En la parte comunitaria no se contabiliza el llamado *acquis* comunitario (derivado del ingreso de España en la CEE), que es de aplicación directa, sin necesidad de transposición alguna.

b) Por lo que se refiere a las normas elaboradas en España, es preciso recordar que:

— una buena parte de las leyes y decretos nacionales son transposiciones obligadas de directivas comunitarias;

— otra buena parte de las leyes y decretos nacionales son «no normativos», esto es, que se trata de disposiciones sobre organización administrativa, nombramientos, condecoraciones, etc.

Parece, pues, que se acelera la marcha hacia una progresiva internacionalización normativa. Como señala Braithwaite (1993), «en el mundo moderno, la mayoría de los países no formulan ellos mismos sus propias normas, especialmente en el campo de la economía. Los Parlamentos contemporáneos son más usuarios que formuladores de leyes». Lo que se está produciendo, pues, es una especie de *adopción legislativa* o importación de normas de otros países u otras instituciones internacionales. Y es que mientras algunos países son demasiado pequeños para poder imponer unilateralmente sus criterios e intereses en el concierto internacional en el que tienen que vivir, otros países carecen de competencias técnicas para dictar determinadas normativas en materias delicadas (seguridad nuclear, por ejemplo).

Pero, en todo caso, son las propias exigencias de competitividad del mercado nacional en un contexto internacionalizado las que obligan a la *cooperación normativa*, una cooperación que fuerza a los sistemas nacionales a «copiar», como hemos señalado, normas de producción externa y a adaptarse en el ejercicio de sus propias competencias normativas a las exigencias de la competitividad de los mercados. La competencia entre Estados obliga a estos a legislar cada vez más mirando de reojo a los países del entorno comercial.

La adopción de normas «externas» y el condicionamiento exterior del contenido de las propias son exigencias que, por ejemplo, vinculan a los 105 países contratantes y a los 26 países asociados del GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*), obligados a respetar en su política normativa los ejes directores del mismo: supresión de obstáculos a los intercambios, liberación de todas las trabas proteccionistas, barreras aduaneras, obstáculos no tarifarios (normas), abolición de todo tipo de prácticas que falseen la concurrencia, como son las ayudas a la exportación, el *dumping*, las restricciones cuantitativas y tarifarias.

Es también lo que les ocurre a los 350 millones de habitantes de los 18 países que forman el *Espacio Económico Europeo* con su compromiso de asegurar la libre circulación de mercancías, de servicios y de capitales. Es lo que les ocurre, con mayor o menor intensidad, a los 24 países miembros de la OCDE, a los 6 países de la ASEAN (Acuerdo de libre Cambio Asiático), a los signatarios del NAFTA (EEUU, Canadá y México) o los signatarios de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).

España, obviamente, no es ajena a esta internacionalización creciente de su producción normativa.

1. *España y la producción de Derecho internacional*

Para ello fijémonos únicamente en el volumen de tratados, convenios, acuerdos internacionales que, bien por negociación, bien por vía de adhesión, se han convertido en Derecho interno [2] en la década 82/92.

2. Actividad de las Cámaras:

Tratados internacionales presentados (1982-1992)		
II Legislatura:		
	Presentados a las Cámaras	282
	Autorización	145
	Información	137
III Legislatura:		
	Presentados a las Cámaras	304
	Autorización	196
	Información	108
IV Legislatura:		
	Presentados a las Cámaras	343
	Autorización	260
	Información	80
	Sin calificar	3

Las cifras de tales instrumentos son realmente impresionantes si las comparamos con las leyes que el Parlamento ha tramitado durante el mismo periodo: *458 leyes* (el 33.7%) frente a *901 tratados* (el 66.3%).

El dato de los 901 tratados que pasaron por Consejo de Ministros en esta década frente a los 458 proyectos de ley aprobados por el Gobierno es elocuente por sí mismo, máxime si tenemos en cuenta que:

— tales tratados no sólo son normas de Derecho interno sino que, incluso, ocupan un lugar preeminente en nuestro sistema de fuentes, por encima de la propia ley;
— el Gobierno, en el mejor de los casos, participa en la negociación del texto como una voz más y, en ocasiones, se limita a adherirse a un texto redactado por otros Estados u otros organismos internacionales y, por tanto, ya consolidado;
— el Parlamento en muchos casos (325 de los 869 instrumentos finalmente presentados a las Cámaras) únicamente es informado *a posteriori* por el Gobierno. En el resto de los supuestos, el Parlamento puede autorizarlos o rechazarlos, aun cuando no hay un solo caso en esta década de rechazo.

En cuanto al tratamiento parlamentario de tales instrumentos es preciso señalar que las Cámaras apenas dedican tiempo a debatir a fondo su contenido [3]: en la III Legislatura, los 304 instrumentos internacionales presentados por el Gobierno a las Cámaras fueron tramitados por la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados en 19 horas y 23 minutos. Los 343 instrumentos presentados al Parlamento en la IV Legislatura fueron tramitados por la misma Comisión en 21 horas y 25 minutos. Un examen del *Diario de Sesiones* del Congreso permite comprobar que la mayoría de tales Tratados son aprobados sin apenas debate por el Pleno.

Las causas de esta sorprendentemente escasa atención del Parlamento en la tramitación de los tratados, convenios, acuerdos y demás ins-

3. Actividad del Congreso de los Diputados:

Actividad de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (1982-1992)

II	Legislatura			
		Numero de sesiones (legisl. más ordinarias)	43	duración: sin datos
III	Legislatura			
		Numero de sesiones legisl.:	17	duración: 19 horas, 23 min.
IV	Legislatura			
		Numero de sesiones legisl.	22	duración: 21 horas, 25 min.

trumentos internacionales son de muy diversa índole y posiblemente van desde el propio diseño constitucional de la política exterior (en la que los Parlamentos desempeñan un escaso papel) pasando por el volumen y la complejidad del contenido de tales instrumentos, hasta la escasa rentabilidad político-partidaria que proporciona a los parlamentarios el seguimiento de esta actividad. El resultado es que nuestra sociedad sigue viviendo la política exterior como algo muy lejano, sin relación con los problemas de cada día.

Algo ayudaría a paliar esta situación si el Gobierno supliera el escaso interés parlamentario con un detenido examen gubernamental de la actividad normativa de origen internacional. Pero en la década 82-92, si exceptuamos lo referente a la política comunitaria, es un hecho excepcional que la Comisión de Subsecretarios o el propio Consejo dediquen especial atención a la negociación de tales instrumentos.

2. *La participación en unidades políticas supra-estatales*

Pero el fenómeno que tiene unas mayores repercusiones sobre nuestro sistema de fuentes es el de la participación de determinados Estados en organizaciones políticas como la Unión Europea, dotada de órganos supranacionales con potestad normativa por encima del propio Parlamento. El artículo 3,3A y 3B del Tratado de la Unión Europea contiene, junto con la consagración del principio de subsidiariedad, una significativa lista de las materias sobre las que la Unión dispone de competencias exclusivas y compartidas.

El ejercicio intenso de estas potestades normativas ha sido examinado por el Consejo de Estado de Francia, el que llegó a estas conclusiones:

> Limitándonos a los textos de alcance general, se constata que al final del año estaban en vigor en el seno de la Comunidad 22.445 Reglamentos (directamente aplicables en todos los Estados miembros a su legislación interior) y 1.675 Directivas (transpuestas por estos mismos Estados miembros a su legislación interior); cifras a las que conviene añadir 1.198 Acuerdos y Protocolos, 185 recomendaciones de la Comisión o del Consejo de Ministros, 291 Resoluciones del Consejo y 678 Comunicaciones de la Comisión... Y esta proporción es susceptible de incrementarse rápidamente si los flujos actuales de emisión de normas por la Comisión y el Consejo se mantienen: únicamente en el curso de 1991 se han registrado 3.925 nuevos Reglamentos, de los que 1.458 no son «efímeros», 106 Directivas, 71 Comunicaciones, 26 Resoluciones, 10 Recomendaciones, sin contar los 82 Acuerdos y Protocolos.

Pues bien, si compararámos, como ha hecho el Consejo de Estado francés, la producción normativa de Bruselas con la producción normativa nacional, también aquí es verdad que *la Unión Europea es la fuente de aproximadamente 54% de las normas que se introducen en el ordenamiento español.*

Este dato —que sólo sirve en cuanto pueda sugerir una tendencia— pone de relieve delicados problemas de legitimación. La participación del Gabinete así como del Parlamento en la producción de este tipo de normas deja mucho que desear. El déficit democrático del proceso de producción normativa del Derecho comunitario es clamoroso y no queda paliado por las competencias atribuidas en la materia al Parlamento Europeo.

La marginación, a su vez, de los Parlamentos nacionales en el proceso de elaboración de normas comunitarias ha provocado que la propia Unión Europea (Declaración 13, relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea) proclame que «los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, para que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas».

La legitimación de los procesos normativos de la Unión Europea, cuyas normas representan casi la mitad del *corpus* jurídico de los Estados miembros, es una de las asignaturas pendientes de la construcción europea, a la vez que un auténtico reto para los Parlamentos nacionales, que tienen que redefinir en algún caso, como en el supuesto británico, su tradicional doctrina de la «soberanía parlamentaria» (Loveland, 1993).

II. LA «ANEMIA» LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS

Pero no basta con constatar la delegación de capacidades normativas en instancias supraestatales o regionales. Hay que preguntarse cómo ejercen los Parlamentos los poderes normativos que siguen reteniendo.

Hace poco más de doscientos años, Montesquieu, comentando la Constitución de Inglaterra, adelantó la idea de la separación de poderes y la atribución a las Asambleas legislativas de la facultad de dictar leyes y de controlar al Gobierno:

> Del mismo modo que en cualquier Estado libre todo hombre que se considere dotado de espíritu libre debe ser gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo ejercitara directamente el poder legislativo. Pero como en los grandes Estados esto es imposible y en los pequeños Estados presenta muchos inconvenientes, el pueblo tiene que hacer a través de representantes todo lo que no puede hacer por sí mismo [...] El cuerpo de representantes no debe ser elegido para tomar cualquier resolución activa [...] sino para hacer leyes o para comprobar si se han cumplido bien las que ha dictado (Montesquieu, 1979, 294 ss).

Esta idea clásica, según la cual son los Parlamentos quienes ejercen la función legislativa y controlan al Gobierno, ha sido proclamada con

toda solemnidad en las Constituciones de los Estados de Derecho: así, el artículo 66 de nuestra Constitución afirma que «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

No siempre se ha sabido discernir lo que ha habido de mito y lo que ha habido de realidad en la imagen clásica del Parlamento (Santaolalla, 1989; Cazorla, 1985; García Morillo, 1991). Pero, en todo caso, el tiempo no pasa en balde. Y, así, más allá del tenor literal de los textos constitucionales, la realidad es que al igual que los Estados encuentran —como vimos— cada vez más limitada su soberanía normativa, los Parlamentos no detentan el monopolio normativo sino que lo comparten cada vez más con otras instancias, entre las que destacan los Ejecutivos.

Hay algo de inevitable en todo este proceso. En efecto, no es el Parlamento sino el Gobierno el órgano mejor situado para llevar a cabo la «procura existencial» impuesta al moderno Estado social. El Parlamento, por otra parte, carece de la capacidad que requiere una eficaz participación de los Estados en organizaciones inter- y supranacionales; le faltan igualmente todas las importantes competencias normativas que los textos constitucionales han delegado en los poderes regionales o locales. Tampoco puede un Parlamento regular relaciones muy tecnificadas o prolijas. Hay aspectos donde el protagonismo normativo de los Gobiernos es inevitable.

Pero también hay algo inquietante en todos estos cambios: la dificultad real de los Parlamentos a la hora de tomar determinadas decisiones normativas puede ir generando una anemia de los poderes normativos del Parlamento. Examinemos a grandes trazos la realidad de este fenómeno.

1. *El papel del Gobierno en el proceso legislativo*

No resulta fácil, al menos hasta este momento, encontrar la metodología que nos permita medir la incidencia de los Parlamentos en la formación de las políticas públicas. Nos faltan todavía las técnicas apropiadas. Como ha señalado Blondel (1970, 67) carecemos de indicadores fiables y aceptados que posibiliten medir y comparar la actividad de los Parlamentos.

Pero tampoco resulta fácil medir la importancia de la actividad legislativa desarrollada por los Parlamentos. El rango de la norma es uno de los criterios que se han tenido en cuenta a la hora de medir la importancia de la regulación contenida en la misma. Pero la experiencia nos enseña que hay órdenes y decretos gubernamentales que pueden tener una mayor transcendencia que determinados textos legislativos.

Los demás criterios son difíciles de aplicar en la práctica:

- — T. H. Lowi (1967; 1970) propone clasificar las normas en distributivas, regulativas y redistributivas. R. Salisbury (1968) trata de completar la clasificación anterior y propone distinguir entre políticas redistributivas, distributivas, constitutivo-regulatorias y constitutivo-autoregulatorias. Pero no resulta fácil aplicar en la práctica tal clasificación para realizar comparaciones entre distintos Parlamentos.
- — Polsby (1963) trata de medir la importancia de las leyes en función del número de personas afectadas por la norma, los recursos públicos que así se distribuyen, la cantidad de los mismos y la profundidad de los cambios en los recursos públicos que produce la norma: de nuevo el problema consistirá en cómo medir tales criterios en la práctica.

La falta todavía de una metodología aceptada al respecto no puede ser solventada plenamente por criterios puramente cuantitativos, como pudieran ser los del número de normas, número de artículos de cada norma, o número de palabras de un texto normativo. Los resultados de aplicar estos criterios dependen de la distribución constitucional de los poderes así como del estilo del lenguaje legislativo, tan diferente en las culturas anglosajonas y continentales. Pero a falta de otra metodología más fiable y con las cautelas antedichas, los criterios cuantitativos pueden ser utilizados como un índice para medir si no la importancia de las normas producidas por los Parlamentos y por los Gobiernos, sí al menos el volumen de la actividad normativa respectiva.

Pues bien, si utilizamos este tipo de criterios, lo primero que salta a la vista cuando uno examina de cerca la actividad legislativa es el dato de que no sólo los Parlamentos comparten la función legislativa con el Ejecutivo, con órganos regionales o locales y con el propio cuerpo electoral (iniciativa legislativa popular, donde está reconocida), sino que «es el Ejecutivo quien desempeña a estos efectos el papel más importante. Aun cuando, en teoría, la función legislativa corresponde en exclusiva al Parlamento, en la práctica el Ejecutivo se impone a los poderes legislativos de aquél» (Unión, 1987, 995).

El siguiente cuadro puede ser ilustrativo al respecto:

Actividad legislativa 1978-1982*

	Proyectos		Proposiciones	
	Present.	Aprobad.	Present.	Aprobad.
Alemania	396	400	139	80%
Australia	1.025	917	46	2%
Austria	370	355	200	100%
Bélgica	276	380	934	66%
Canadá	222	133	838	18%
Dinamarca	855	757	444	25%
España(S)	400	323	286	38%
EE.UU.(*)		1.496	29.878	322%
Francia	467	384	1.638	57%
Grecia	639	491	94	0%
Irlanda(S)	209	188	20	2%
Italia(S)	1.672	858	4.021	371%
Holanda	1.690	1.431	25	4%
Luxemburgo	317	320	25	5%
Portugal	630	86	273	130%
Inglaterra	287	265	502	49%
Suecia	1.000	1.000	12.000	1%

* Los datos se refieren a la Cámara Baja, salvo (S) Senado.
En EE.UU. los proyectos los presentan los parlamentarios.

Un primer examen de esta realidad parlamentaria nos permite obtener, al menos, estas tres conclusiones iniciales:

a) La iniciativa legislativa es ejercida ordinariamente por los Gobiernos: en la mayoría de los países, la mayor parte de los textos presentados al Parlamento son proyectos de ley preparados por el Gobierno. Así lo pone de relieve el examen realizado por la Unión Interparlamentaria, referido a la actividad de 69 Parlamentos: en 33 de los principales Parlamentos del mundo, entre el 90 y el 100% de los proyectos tienen su origen en la iniciativa del Gobierno[4].

b) La inmensa mayoría de los proyectos que presenta el Gobierno suelen ser aprobados por los Parlamentos. Así, examinada la actividad de 60 Parlamentos, se comprueba que en 42 de ellos el Parlamento aprobó entre el 90 y el 100% de los proyectos que le presentó el Gobierno[5].

c) *Las leyes que los Parlamentos aprueban, y que tienen su origen en iniciativas de los Grupos Parlamentarios, son muy pocas*. En el periodo 1978-1982 no llegan al 5% de todas las leyes aprobadas.

Así es como se ejerce en la realidad la iniciativa legislativa.

Es evidente que el protagonismo del Gobiernos en los trámites legislativos depende de la estructura de la Cámara y de los apoyos con que cuente el Gobierno (mayoría estable o mayorías coyunturales). Los Gobiernos mayoritarios (monocolores o de coalición) conservan la iniciativa y el control de la legislatura; los Gobiernos minoritarios pierden parte de esta hegemonía, como podemos comprobar en la V Legislatura

4. Datos del estudio citado de la UIP (1987, 1.046) referidos al número de leyes que traen su origen en una iniciativa gubernamental:

Porcentaje	*Número de países*
90-100	33
80-89	9
70-79	2
60-69	6
50-59	5
40-49	1
30-39	3
20-29	3
10-19	3
1-9	3
0	1
Total	69

5. Informe de la UIP (1987, 1.047) referido al porcentaje de proyectos de ley presentados por el Gobierno y aprobados por su correspondiente Parlamento:

Porcentaje de proyectos de ley adoptados

Porcentaje	Número de países
90-100	42
80-89	9
70-79	4
60-69	1
50-59	3
49 o menos	1
Total	60

del Congreso de los Diputados[6]. Pero este tipo de situaciones no es el habitual en los sistemas parlamentarios por lo que la experiencia parlamentaria comparada parece sugerir que el peso fundamental de la legislación recae sobre el Gobierno.

Quienes hemos recuperado no hace mucho tiempo las instituciones parlamentarias, nos sorprendemos de la contundencia con la que describe y justifica esta situación, la doctrina de uno de los países considerados la cuna del parlamentarismo, como es Gran Bretaña. Por ejemplo, para R. D. Miers (1973, 13), «el Gobierno tiene no sólo el derecho sino también la obligación de ejercer la iniciativa legislativa». Idéntica posición mantiene Griffith (1989, 4 ss):

> Todos los Gobiernos de todos los países tienen que controlar la legislatura. En algunos, como en el Reino Unido, los Gobiernos son Gobiernos precisamente porque ejercen dicho control. En otros, como en los EE.UU, el Gobierno tiene medios más indirectos. Pero un Gobierno que carezca de los medios para hacer leyes no podría ejercer su específica autoridad»; [por eso] los Parlamentos no pueden ser descritos con propiedad como unos cuerpos gobernantes ni siquiera como instituciones que tienen la iniciativa de legislar. Deben ser vistos como foros en los que los poderes contendientes [...] debaten los problemas diarios o los asuntos de su elección. El Parlamento ha de ser visto no como un cuerpo gobernante sino como un foro de debates.

Para Mackintosh (1975, 39), «la principal función del Parlamento es apoyar al Gobierno de turno, defender su política y aprobar sus proyectos de ley».

Comenzamos a contar en España con una importante aunque todavía no suficiente bibliografía en torno al papel, siempre cambiante, que desempeñan las Cortes en la formación de las políticas públicas: se puede constatar —como hace Joan Subirats (1992)— cómo el Congreso, que fue el órgano central en la fase de la configuración institucional de la democracia, ofrece hoy, con la democracia ya consolidada, un perfil similar al del resto de las Cámaras legislativas de nuestro entorno cultural: «El

6. Los datos sobre las proposiciones de ley tomadas en consideración en el Congreso de los Diputados son los siguientes (los datos de la V Legislatura se refieren al tiempo transcurrido de la misma hasta el primer período de sesiones de 1994):

III Legislatura			*IV Legislatura*			*V Legislatura*		
Deb.	tomadas	%	Deb.	tomadas	%	Deb.	tomadas	%
108	16	14.8	135	38	28.1	41	23	56.1

Deb. = debatidas.
Tomadas = tomadas en consideración.

El debilitamiento de la mayoría del PSOE ha supuesto un incremento del porcentaje de proposiciones de ley tomadas en consideración. Por lo que se refiere a la V Legislatura, el porcentaje se incrementa debido a las 12 proposiciones de ley sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía tomadas en consideración como fruto del llamado «pacto autonómico» entre el PP y el PSOE.

proceso de toma de decisiones no escoge como arena privilegiada de compromiso el Parlamento». Y si centramos nuestro análisis en una parte de las políticas públicas —trabajo legislativo de las Cámaras a lo largo de los último años[7]—, se puede percibir cómo los Ejecutivos ejercen también en España un cierto liderazgo legislativo[8]: el 84.8% de los textos aprobados en las Cámaras han sido fruto de la iniciativa gubernamental.

Este dato, ya de por sí sumamente significativo respecto a la preeminencia del Gobierno en el ejercicio de la iniciativa legislativa, no refleja exactamente la realidad. Para ello habría que tener en cuenta los 73 decretos-ley aprobados en esa década y recordar que la mayoría de los 77 proposiciones de ley tomadas en consideración hasta 1992 son de iniciativa del Grupo socialista, en ocasiones redactados por los servicios del propio Gabinete o tomadas en consideración con el placet previo del Gobierno.

La intensa participación del Gobierno en la actividad legislativa se pone de relieve igualmente en la tramitación de las propias enmiendas: las enmiendas que acepta la mayoría son aquellas que cuentan con la previa aprobación del Gobierno o no entran en contradicción con la orientación política del Gabinete.

Los Parlamentos modernos parecen reconocer que son los Gobiernos, con todos sus importantes medios personales y materiales, quienes están

7. *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter Publishers, London 1990. *Vid.* también, Subirats, 1986.

8. Datos sobre actividad legislativa (1982-1992)

Iniciativa legislativa (1982-1992)

	proyectos presentados	aprobados	proposiciones tomad. consid.	aprobadas
1983	73	50	10	6
1984	38	50	5	7
1985	53	58	6	6
1986	36	28	3	1
1987	51	36	8	4
1988	33	44	4	7
1989	24	21	5	2
1990	41	28	13	3
1991	28	27	15	14
1992	43	37	4	9
Total	426	379	77	59

Para calcular el volumen final de leyes aprobadas es preciso añadir a las 379 que traen origen en proyectos de ley, las 59 proposiciones finalmente aprobadas y los decretos-ley tramitados como proyectos de ley.

Sobre el peso del Gobierno en los procesos legislativos, *vid.* López Garrido, 1990, así como *Los debates parlamentarios*, Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria, 1991.

en mejor situación para ejercer la iniciativa legislativa. No podemos sorprendernos de que la relación mayoría y Gobierno se mantenga firme normalmente y sólo se quiebre excepcionalmente; lo que ocurre cuando se rompe la relación de confianza de la mayoría en el Gobierno y aquélla está dispuesta a pagar el coste que ante los ciudadanos supone siempre dicha ruptura. Lo que importa realmente en el trámite parlamentario de las leyes es el debate y la explicitación de las distintas posiciones mantenidas por las fuerzas políticas ante el ojo crítico del ciudadano.

Este funcionamiento del legislativo caracterizado por el predominio gubernamental, no supone considerar accesoria la labor de las Asambleas en la elaboración de las leyes, pues, como dice Miers (1973, 5), «[...] al dar su asentimiento a las propuestas legislativas, el Parlamento cumple una función de legitimación tanto en el estricto sentido legal de otorgarle fuerza de ley como en un sentido sociológico más amplio de proporcionar a la ley las credenciales democráticas». Y esta función es irrenunciable para un Parlamento democrático, sea cual sea la mayor o menor preeminencia del Ejecutivo en los trámites legislativos. Aparte de la *función disuasoria* que desempeña una Asamblea representativa y que puede ser, como señala Blondel (1970, 78), «la más importante función desempeñada por la Cámara en el proceso legislativo»: es imposible, en efecto, calcular cuántos proyectos de ley no se terminan presentando por el simple hecho de que existe una Cámara que los puede rechazar o en todo caso someter a público debate y crítica.

Los Parlamentos muestran cada vez mayor interés en la función de control del Ejecutivo, como se deduce de un más detenido examen de la distribución del tiempo parlamentario.

Si diferenciamos, un tanto convencionalmente, entre actividad legislativa y actividad de control, y tomamos el tiempo que a cada una de ellas dedican las Cámaras como una muestra del mayor o menor interés en una u otra actividad, se puede comprobar cómo los Parlamentos muestran una preferencia por el trabajo de control por encima del trabajo legislativo[9]. Y así, en la III Legislatura el 79.6% del tiempo parlamentario

9. Estos datos tienen un valor puramente indicativo: no siempre es fácil determinar cuándo un acto parlamentario es de control o parte del proceso legislativo. Se podría decir que incluso los actos legislativos tienen un fuerte componente de control del Gobierno:

Distribución del tiempo parlamentario
Congreso y Senado
(descontadas sesiones mixtas)

III Legislatura
(Plenos más Comisiones con Diario de Sesiones)

	Total	*control*	*legislativo*
sesiones	831	636	195
duración	2.410 horas	1.920 h.	490
media	2.54	3.01	2.30

disponible se dedicó a trámites de control, mientras que solamente el 20.4% de dicho tiempo se dedicó a trámites legislativos. Cifras similares podemos obtener en la IV Legislatura: el 75.9% se dedicó a controlar al Gobierno y el 24.1% a legislar. Y si nos referimos únicamente a los Plenos del Congreso de la IV Legislatura, se observa que ésta ha dedicado 77 plenos a la función de control y 44 a trámites legislativos [10].

Los datos que Griffith presenta referidos al reparto del tiempo parlamentario en Inglaterra en la sesión 1885/86, son muy similares (1989, 290): el 45% del tiempo de los Comunes se dedica a legislación, el 38% a debatir mociones, el 14% a control puro y el 3% a varios. Según este cálculo, poco menos de la mitad del tiempo de la Cámara se dedicó a legislar; el resto es, de una u otra forma, actividad de control.

La situación no parece estar cambiando en los últimos tiempos, como pone de relieve la evaluación que hace en 1922 el Greffier de la Cámara de los Lores, M. A. J. Wheeler-Booth, con su Informe sobre *Le volumen du travail parlementaire*, con respuestas recogidas en 38 Cámaras legislativas [11].

Los datos señalados, con la imprecisión que supone no poseer indicadores homogéneos ni estadísticas fiables, parecen sugerir que las categorías conceptuales tradicionales no sirven para explicar todos los matices que presentan hoy en día las relaciones reales entre Ejecutivo y Legislativo. Más bien parecen indicar un mayor peso de los Gobiernos en los trámites legislativos y un mayor esfuerzo de los Parlamentos para controlar a los Gobiernos o, como decía Montesquieu, «para comprobar si se han cumplido bien las leyes que ha dictado».

2. *Estilo del lenguaje y poderes normativos*

El liderazgo del proceso legislativo por parte del Ejecutivo ha ido acompañado, además, de la consolidación de unas técnicas legislativas que su-

IV Legislatura	*Total*	*control*	*legislativo*
Pleno			
sesiones	121	77	44
duración		774.57 horas	575.37 horas
Comisión			
sesiones	1.060	786	274
duración		2.297.49 horas	726.45 horas

10. En el Senado, por el contrario, el Pleno dedicó 219 horas a tareas legislativas y 183 a tareas de control.

11. «Informations constitucionnelles et parlementaires». *Association des Secrétaires Generaux des Parlements*, 163, 1992.

ponen, en muchos casos, un desapoderamiento del Parlamento. Se trata del uso frecuente de una técnica consistente en que las Cámaras trazan las grandes líneas de un proyecto normativo cuya concreción, a veces en aspectos muy importantes, se encomienda a la acción de la Administración o de los Tribunales.

Una de las discusiones sugestivas en este momento se refiere a la forma de redactar las leyes. Dos son, fundamentalmente, las opciones en presencia: la redacción sobre la base de *cláusulas generales,* típica de la cultura jurídica continental, y el *casuismo anglosajón.* Ambas tienen unas implicaciones institucionales evidentes: «La opción por uno u otro estilo —concluye John Green (1993)— es una decisión política» en la medida que afecta seriamente a los poderes normativos del Parlamento.

El *estilo casuista* parece, en principio, dar una mayor certeza sobre el contenido de la regla de Derecho, pero dificulta no sólo la comprensión sino también el debate político de las leyes. En efecto, como señala Ch. Stark (*Principes*, 1983, 131), si el Gobierno concreta en todos sus detalles un proyecto de ley, «desaparecen, ahogadas en sus detalles, las grandes líneas, aun cuando sólo éstas deberían ser objeto de discusiones parlamentarias». Cuanto más detallado es el proyecto, más difícil es su comprensión y debate. La redacción detallada puede proporcionar algo más de seguridad; pero... también puede dificultar la comprensión.

La redacción en forma de *cláusulas generales* permite al Parlamento, en principio, un debate político sobre el fondo sin perderse en el casuismo de la regla concreta. Pero lo que es evidente, a su vez, es que una redacción sobre la base de conceptos amplios supone por parte del Parlamento «delegar», en ocasiones, en el Gobierno, parte del poder normativo. La obra del Parlamento, una ley, a veces no es más que el *boceto* de la regulación definitiva, puesto que haría falta una fuerte imaginación para intuir cuál será el contenido final que regulará la materia tras el desarrollo reglamentario que en su día haga el Gobierno.

Pero, al renunciar a regular plenamente una materia, el Parlamento no sólo «delega» facultades normativas en el Gobierno sino que también lo hace en los Tribunales: lo que Hart denomina «textura abierta» del lenguaje normativo, la precipitación, la falta de conocimientos de problemas especialmente complejos, la necesidad de buscar los más amplios acuerdos..., en suma, tanto el propio lenguaje como la dinámica parlamentaria, obligan a utilizar unas técnicas de redacción en las que se «delega» la tarea de completar el trabajo normativo no sólo en el Gobierno sino en los propios tribunales de justicia.

El estilo —ésa es la cuestión de fondo— viene condicionado por la necesidad de realizar el programa del Estado social. El legislador, como señala R. Wassermann (*Principes*, 1983, 97-98), «no estaría hoy en día en condiciones de adoptar las reglamentaciones detalladas y múltiples necesarias para realizar una justicia concreta en una sociedad industrial al-

tamente técnica, con sus conflictos sociales y sus procesos económicos complejos. En esta situación, la aplicación de cláusulas generales, de condiciones discrecionales y de términos jurídicos vagos se convierte en una solución que permite hacer frente a necesidades económicas y sociales, reduce la tensión entre las reglas jurídicas y las normas sociales cuando los criterios hacen referencia a los hechos de la vida social y a las reglas del comportamiento en sociedad. Siendo esto así, el legislador debería saber que cada vez que utiliza estos términos renuncia al control de los hechos reales y lo entrega al poder judicial, dicho de otra forma abandona su propia competencia a los jueces. *Es difícil prever la manera como los Tribunales harán el trabajo del legislador»*.

La opción por una u otra técnica está, pues, condicionada por las tradiciones y reglas constitucionales de cada país, pero la orientación es clara: las necesidades del propio Estado de bienestar, el intervencionismo normativo que implica el cumplimiento de ambiciosos compromisos, la complejidad creciente de las relaciones a regular... hacen que el Parlamento termine por encomendar el diseño definitivo, unas veces, a los Gobiernos, que pueden responder ante los problemas con mayor celeridad, flexibilidad e información, y, otras veces, en favor de jueces y tribunales, mejor situados para concretar una cláusula general.

No hay nada que objetar a una técnica que facilita una mejor regulación de algunas relaciones y que constituye un ejemplo de cooperación normativa entre distintas instancias. Pero el legislador tiene que ser consciente no sólo de las posibilidades que encierran estas técnicas sino también de sus riesgos, como es el de renunciar a la responsabilidad de regular aspectos muy importantes de una determinada relación.

III. LA DELEGACIÓN DE PODERES NORMATIVOS EN OTRAS INSTANCIAS

Con justificaciones muy parecidas, con habilitaciones expresas en ocasiones y tácitas en otros supuestos, Parlamentos y Gobiernos producen una delegación normativa en cascada en otros sujetos. El Parlamento, ante el excesivo tecnicismo requerido, delega en el Gobierno que, a su vez, delega la normación en otras instancias públicas o privadas.

¿Estamos ante una *privatización* de la producción de normas? Algunos (Borrajo Iniesta, 1994; Puttner, 1994) consideran que hay razones para utilizar dicha terminología; otros (Timsit, 1991) prefieren hablar de la existencia de un *soft-law* y de un *hard-law*, de la existencia de «gradación, una escala de la normatividad». Y hay quienes (Teubner, 1983) explicarán estas nuevas realidades normativas como la prueba de esa evolución que se vislumbra desde el Derecho sustantivo, propio del Estado social, a un «Derecho reflexivo» que se va poco a poco afianzando en las sociedades desarrolladas.

En todo caso, y dejando para otra ocasión el estudio del significado profundo de estos cambios, nos limitaremos a poner sobre la mesa algunos ejemplos de este Derecho de «normatividad variable».

1. *La delegación en organismos públicos*

Los propios Parlamentos, con la pretensión de «despolitizar» al máximo determinadas decisiones alejándolas de las presiones parlamentarias (esto es, también, del debate y decisión democráticas), renuncian a legislar en determinados ámbitos, encomendando dicha función a órganos «neutros» como los Bancos Centrales o las Comisiones de Valores [12]. Los poderes públicos no se limitan a encomendarles funciones de gestión o inspección: se les concede la función de dictar ciertas normas y se les atribuye potestades sancionadoras.

2. *La autorregulación*

Pero los poderes públicos han dado un paso más al delegar la producción de normas en los propios destinatarios de las mismas. Este tipo de delegación de poderes normativos está cobrando una importancia creciente, a veces, bajo la pretensión de una necesaria «vuelta a la ética». Una expresión de este variado y creciente fenómeno lo podemos encontrar en los Códigos de Conducta, previstos para las sociedades que actúan en el Mercado de Valores, los Códigos Éticos de las instituciones financieras, los Códigos Deontológicos de los Colegios Profesionales o los Comités de Ética en el mundo de la medicina y de la investigación, y que han conducido al Consejo de Europa a acometer su estudio y posible regulación.

3. *La delegación en organismos privados*

Pero el fenómeno más sorprendente que se está produciendo en muchos sistemas jurídicos es el de la delegación de poderes normativos en orga-

12. Circulares aprobadas por el Banco de España y la Comisión Nacional de Valores:

Circulares aprobadas por

	Banco de España	Comisión Nacional Mercado Valores
1988	5	
1989	22	8
1990	11	6
1991	8	5
1992	24	5
1993	3	3

nismos privados. Es difícil aventurar el desarrollo previsible y las consecuencias de este proceso.

El Informe del Parlamento de Canadá sobre *Réglementation et Compétitivité* declara que «el hecho de que las normas jueguen un papel importante en la economía no significa que sea automáticamente el Estado quien tenga que establecerlas... Existen otros modos de crear normas y, de hecho, la mayor parte de las normas en vigor han sido creadas por el sector privado» [13]. ¡Tal afirmación procede de un Parlamento!

Los ejemplos de este procedimiento de normación son cada vez más abundantes. El mecanismo más simple consiste en aceptar y dar fuerza normativa a las normas creadas por organizaciones privadas. La orden de 5 de marzo de 1991 del ministerio de Economía sobre valoración de daños personales derivados de los accidentes de circulación es, en gran parte, una adaptación del «Sistema SEAIDA´91. Criterios para la valoración de daños corporales» elaborado por un Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho de Seguros. Claro está que siempre se podía explicar este tipo de procedimiento normativo como una simple propuesta que termina por asumir la Administración.

Por ello, tiene mucha más transcendencia, a estos efectos de delegación de poderes normativos en la «sociedad», la tarea de *normalización* que cobra una importancia creciente en los sistemas normativos nacionales, supranacionales e internacionales. La Ley federal sobre el Consejo Canadiense de Normas (1970) da idea de la dimensión que puede adquirir el fenómeno, al atribuir al citado Consejo el objetivo de «alentar y promover la normalización allí donde no sea obligatoria, en los siguientes campos: construcción, fabricación, producción, calidad, rendimiento y seguridad de edificios, productos manufacturados y otras mercancías, comprendidos sus componentes, con el objetivo de hacer progresar la economía nacional, mejorar la salud, la seguridad y el bienestar del público, ayudar y proteger a los consumidores, facilitar el comercio interior y exterior y desarrollar la cooperación internacional en materia de normalización».

Esta tarea de normación y control es, por su volumen y complejidad, tan impresionante que, realmente, no está ya al alcance de los poderes públicos, quienes han terminado por delegarla en organismos y asociaciones privadas.

La técnica de delegación en organismos privados comenzó, internacionalmente, en 1947 con la creación del ISO (*International Organization for Standardization*) y las correspondientes organizaciones normativas nacionales de carácter privado como ANSI en los EE.UU., la

13. *Réglementation et compétitivité.* Premier Rapport du Sous-Comitè de la Réglementation et de la Competitivité, janvier, 1993, 73.

AFNOR de Francia, el DIN de Alemania o la BSI de Inglaterra, ACNOR en Canadá o la AENOR de España [14].

La importancia que ha adquirido este sistema de producción normativa se pone de relieve en el examen del funcionamiento de la AENOR. A lo largo de 1987 se crearon 116 Comités Técnicos, cuyo primer resultado fue la publicación del Catálogo de Normas UNE 1989 que contiene 7.885 normas elaboradas.

Las normas en cuestión son voluntarias en tanto no se declaren normas oficiales. Pero tienen un reclamo que garantiza su alto grado de efectividad: los productos fabricados según normas armonizadas garantizan que cumplen las diferentes directivas comunitarias y, por tanto, serán admitidos en todos los países miembros de la Comunidad.

El nuevo enfoque comunitario a partir del Acta Única ha supuesto una revitalización de los órganos comunitarios de normalización (el CEN creado en marzo de 1961 y CENELEC creado en diciembre de 1972), que tienen como objetivo facilitar el intercambio de bienes y/o productos eliminando todo tipo de barreras técnicas. Para ello se les ha encomendado la misión de:

— Armonización de normas establecidas por sus miembros y creación de *normas europeas*, en los casos en que no existan normas apropiadas.

14. Merece la pena una breve exposición del funcionamiento de este mecanismo de regulación privado, por la novedad del fenómeno y por las consecuencias que pueda tener, en el futuro, en nuestros sistemas de fuentes.

Según el RD 1614/85, de 1 de agosto, sobre ordenación de actividades de normalización y certificación (art. 5.1), «el Ministerio de Industria y Energía [...] designará, de entre las asociaciones o entidades solicitantes, aquellas que habrán de desarrollar tareas de normalización y certificación». La designación supone la habilitación para una doble operación: elaborar especificaciones técnicas y certificar que determinados productos se adecúan a tales normas y que la Administración los homologa.

La Administración ha habilitado para esta operación normativa a la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

Las especificaciones técnicas en cuestión se elaboran por Comisiones Sectoriales de Normalización, a través de unos Comités Técnicos de Normalización compuestos por expertos en la materia y en los que estarán presente, equilibradamente y sin exclusiones, los diversos agentes económicos interesados.

Los Comités Técnicos elaboran los anteproyectos de normas que se publican, a efectos de información previa y consulta, en el BOE. Todos los interesados, *incluida la Administración*, puede remitir observaciones y propuestas a tales anteproyectos, que si no se aceptan ha de justificarse a través de la oportuna memoria. Superado este trámite de consulta pública, se procederá a publicar la norma «por la asociación» en el BOE, con lo que «pasará a ser norma española».

Cierto que en estas normas (art. 1.2) «su observancia no es obligatoria» pero pueden convertirse en «norma oficial» cuando así lo aconseje (art. 9.1): «*a*) la racionalización y ordenación de compras públicas, *b*) la necesidad de oficializar procedimientos de ensayo o medida, con el fin de ordenar sectores y facilitar la inspección administrativa y *c*) exigencias de tipo sanitario o medio ambiental, en cuanto a los procedimientos para determinar composiciones o porcentajes de elementos, sustancias o productos». Las «normas españolas» se declaran «normas oficiales» por orden del ministerio de la Presidencia y se publican como tales en el BOE. Tal declaración se produce cuando resulta necesario para preservar la seguridad pública, protección de la salud y vida de personas y animales así como para la protección de los consumidores.

— Poner a disposición de la Comisión de Comunidades Europeas, de la Asociación Europea de Libre Cambio y de otras organizaciones intergubernamentales, normas europeas a las que puedan hacer referencia en sus disposiciones legales u otros documentos oficiales.
— Cooperación con las organizaciones gubernamentales, económicas y científicas en las cuestiones referentes a la normalización y certificación.
— Apoyo a la normalización mundial en el seno de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y de la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), colaborando para la aplicación uniforme, en Europa, de las normas internacionales ISO y CEI, además de otras normas o recomendaciones internacionales.
— Servicios de certificación en base a las normas europeas.

Y es así como las necesidades del comercio y la consiguiente cooperación internacional han conducido a la producción de normas internacionales por organismos privados o semi-privados.

Los nuevos problemas que genera este tipo de producción normativa no son pequeños. La Cámara de Representantes de Canadá ya ha avanzado alguno de ellos:

a) Las empresas redactoras de normas se orientan por criterios comerciales. Para hacer frente a los costes de producción normativa —que pueden ser considerables— las empresas tienen que obtener ingresos de sus «clientes», sean éstos empresas privadas o los propios organismos públicos. Ello hace que la ley de la oferta y la demanda sea aplicable al propio proceso normativo: la búsqueda de beneficios puede dar lugar, entre otras cosas, tanto a lagunas en la regulación de un sector como a una inflación de normas en determinados dominios.

b) Cada vez los Gobiernos acuden con más frecuencia a este modo de producción normativa, bien declarando «oficial» determinadas normas creadas por estas empresas, bien remitiéndose a las mismas en sus leyes y reglamentos. Ahora bien, como señala el Informe del Parlamento de Canadá sobre Reglamentación y Competitividad:

— las normas establecidas por consenso no representan necesariamente el interés público,
— necesitan a veces demasiado tiempo para su aprobación y
— la delegación de responsabilidades que suponen estas normas plantea problemas de orden jurídico.

c) El procedimiento de elaboración puede no ser equitativo:

En una economía mundial, habrá que decidir quién participa en la elaboración de las normas y qué organismos centralizan las actividades de normalización. La participación cuesta más cara a escala internacional que nacional. A medida que aumenten las normas fijadas a escala internacional, numerosas asociaciones de defensa de intereses públicos y pequeñas empresas no podrán ya participar en la elaboración de políticas, ni a escala nacional ni a escala internacional.

Comienzan a preocupar, pues, en este tipo de normas los mismos problemas que en las normas de producción estatal: la participación de los interesados, el acceso de los ciudadanos, los costes que imponen y el control de las mismas por el Parlamento.

¿Hasta dónde puede llegar este *sistema privado de producción normativa*? Es difícil hacer hoy previsiones. En todo caso, ya no se puede decir que hasta donde quiera llegar el legislador nacional. La dinámica del proyecto europeo hace que la respuesta se le haya escapado en cierta medida a los parlamentos nacionales. Por eso este tipo de delegaciones plantea a la teoría política y a la ciencia del Derecho no pequeños problemas. Y no sólo problemas teóricos.

IV. CREACIÓN DE NORMAS Y LEGITIMIDAD

Comenzábamos estas páginas señalando cómo crece de día en día el caudal normativo que aflora en nuestras sociedades por conductos o mediante procedimientos que tienen poco que ver no sólo con el sistema imaginado por Montesquieu, sino incluso con la racionalidad típica del Estado social de Derecho.

La internacionalización de la vida económica y política de nuestro tiempo ha ido erosionando por arriba los poderes normativos del Estado-Nación. Por abajo, las nuevas realidades regionales han succionado una parte importante de las competencias normativas de las instancias centrales del Estado. Las necesidades intervencionistas del Estado Social, así como la creciente complejidad de las relaciones económicas, han aconsejado aumentar los poderes, incluso normativos, de toda una serie de órganos privados o semi-públicos.

Asistimos, según B. Sousa Santos (1985, 326-327), a «la bancarrota de la ortodoxia conceptual» del Estado moderno. Y, sin embargo, la teoría del Derecho sigue todavía excesivamente apegada a un sistema tradicional de fuentes, sin tomar nota de que las herramientas conceptuales que nos sirvieron para explicar la creación de Derecho en el Estado moderno, ya solamente explican una parte de la realidad del sistema.

Parece pues necesario —si la realidad fuera la que aquí hemos descrito en grandes y aproximativos rasgos— que la teoría del Derecho proceda a un riguroso examen de esta forma de hacer Derecho; una forma nueva en el sentido de que unas veces se apoya en procedimientos nuevos y otras veces convierte en ordinarios procedimientos pensados como excepcionales y subsidiarios. Una teoría del Derecho más apegada a la realidad tiene que partir del dato de que existen nuevas y poderosas fuentes normativas por encima, por debajo y al lado del Estado.

Han sido las necesidades de gestión de los problemas en un entorno nuevo lo que explica esta forma de crear Derecho. Pero aun cuando se

trata de fenómenos en parte inevitables, ello no exime a la filosofía política y jurídica de hacer frente a importantes retos como:

— En primer término, la autorregulación o la delegación de capacidades normativas en órganos semipúblicos o privados suscita, entre otros, el problema de la legitimidad de tales fuentes normativas, a la vez que llama la atención sobre el surgimiento de un tipo de Derecho que no se deja encerrar en los parámetros de la racionalidad formal y sustantiva propia del Estado social que conocemos.
— En segundo lugar, los mecanismos tradicionales de creación del Derecho internacional y supranacional dificultan o impiden la participación activa no sólo de los ciudadanos, sino de los propios Parlamentos en la creación de tales normas cada vez más frecuentes.
— En tercer lugar, el nuevo sistema de producción de normas aumenta las dificultades de acceso y conocimiento por parte de los ciudadanos de unas normas que manan de fuentes tan lejanas y, en ocasiones, exóticas. Cierto es que el conocimiento de las normas por parte de los ciudadanos es una presunción y no una descripción de la realidad. Pero toda presunción tiene que ser, al menos, verosímil: y cada vez es más difícil postular la razonabilidad y verosimilitud de tal presunción.
— Y, en cuarto lugar, es preciso reflexionar sobre el papel de una institución capital en el proceso de creación de normas como el del Parlamento.

Este último problema es tan preocupante que el propio Consejo de Europa celebró un Congreso sobre los *Principios y métodos de elaboración de las leyes*. Las conclusiones del citado Congreso, resumidas por el profesor A. Macheret (*Principes*, 1983, 132 ss.), aun constatando que la repartición del poder legislativo se realiza de forma diferente según los países, señalan que la tendencia general es a que «los Parlamentos no ejerzan ya el poder legislativo sino a la sombra, bajo la dependencia de algún otro poder: comités de redacción, tribunales y consejos constitucionales, Consejo de Estado, Presidencia [...] Un hecho resalta de nuestras discusiones con particular evidencia: a saber, la parte preponderante adoptada por las autoridades gubernamentales y administrativas en la elaboración de las leyes [...] Esta preponderancia del Ejecutivo se manifiesta en todos los estadios, ya sea en el inicio ya sea en el final del proceso legislativo. Afecta a la génesis, la formulación y al proceso de enmiendas de la ley formal; toma cuerpo en las delegaciones legislativas y conduce a la autorización del Ejecutivo para legislar, si fuera preciso, *praeter legem*. Es preciso recordar, por otra parte, la masa legislativa enor-

me que representan las ordenanzas de simple ejecución de las leyes, como igualmente —la cara oculta del iceberg— las innumerables circulares organizacionales e interpretativas del Derecho promulgado (cuasilegislación). Para completar esta inventario, algunos han oportunamente evocado incluso las posibilidades ofrecidas a la autoridad gubernamental por las leyes de habilitación, por las cláusulas de urgencia y de necesidad [...] regímenes de poderes especiales, responsables igualmente de muchos de los desbordamientos y que por todas partes se trata de poner coto».

La cuestión es si tenemos que resignarnos sin inquietud a esta especie de anemia legislativa de los Parlamentos. Coincido en parte con J. C. Carvalho Moitinho (*Principes,* 1983, 55) cuando dice que «el aparato burocrático gubernamental no es sensible a las aspiraciones de los ciudadanos, no tiene la misma representatividad que los Parlamentos y conduce a una quiebra cada vez más evidente entre el orden jurídico y quienes son sus destinatarios. La búsqueda de un equilibrio institucional en la distribución del poder legislativo debe basarse sobre esta realidad, por una parte, y por otra, en la incapacidad de los Parlamentos para elaborar toda la legislación necesaria». De ahí que sea urgente encontrar para el Parlamento la función que debe desempeñar en el nuevo contexto de creación de normas.

La teoría del Derecho no puede ignorar la nueva situación. No sirve, en absoluto, hacer caso omiso de las nuevas realidades como la internacionalización de la vida, la creciente especialización, la necesidad de una mayor implicación de la sociedad civil en las tareas normativas, etc. De lo que se trata, aceptando esta nueva realidad que se impone inexorablemente, es de adaptar nuestras instituciones encargadas de producir Derecho a las exigencias del Estado de Derecho y a las exigencias de la legitimidad democrática. En suma, de lo que se trata es de preguntarse cómo se ha de legislar en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

Blondel, J. *et al.* (1970), «Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross national Measurement», en *Government and Opposition.*

Borrajo Iniesta, I. (1994), «The Privatization of Legal Rules: Spain: *Revue Européennee de Droit Public*, num. hors série.

Braithwaite (1993), *Perspectives d'un rapprochement international des réglementation à cent pour cent de réussite*, OCDE, Paris.

Cazorla, L. M. (1985), *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid.

Consejo de Europa, (1983), *Principes et méthodes d' élaboration des normes juridiques.* Actes du XII[e] Colloque de Droit européen, Fribourg, 13-15 oct. 1983, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

García Morillo, J. (1991), «Mitos y realidades del parlamentarismo»: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 9.*

Green, J. (1993), *Clearer Commonwealth Law*, House of Representatives Standing Comitees on Legal and Constitutional Affairs, Canberra.

Griffith (1989), *Parliament. Funtions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, London.

López Garrido, D. (1990), «El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986)»: *Papers, 33.*

Lowi, T. H. (1967), «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory»: *World Politics*, july.

Lowi, T. H. (1970), «Decision Making vs Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy»: *Public Administration Review, 30.*

Loveland, I. (1993), «Redefining Parliamentary Sovereignity? A new Perspective on the Search for the Meaning of Law»: *Parliamentary Affairs, 46/3.*

Mackintosh ([3] 1975), *The Government and the Politics in Britain*, Hutchinson University, London.

Miers, D. R. y Page, A. C. (1973), *Legislation*, Sweet and Maxwell, London.

Montesquieu (1979), *De l'Esprit des Lois*, Flammarion, Paris.

Polsby, N. W. (1963), *Community Power and Political Theory*, New Haven, Conn.

Puttner, G. (1994), «La privatisation des règles. Manifestation, Problèmes et Portée Juridique»: *Revue Européenne de Droit Public,* num. hors série.

Rapport (1992), «Rapport Public 1992»: *La Documentation Française. Études et Documents, 44.*

Salisbury, R. (1968), «The Analysis of Public Policy: a Search for Theories and Roles», en A. Ranney, *Political and Public Policy*, Chicago.

Santaolalla, F. (1989), *El Parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid.

Sousa Santos, B. de (1985), «On Modes of Production of Law and Social Power»: *International Journal of the Sociology of Law.*

Subirats, J. (1986), «An Approach to the Legislative Production of the Spanish Parliament (1979-1982)»: *European Journal of Political Research, 14/3.*

Subirats, J. (1992), *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*, CESCO, Madrid.

Teubner, G. (1983), «Substantive and Reflexive Elements in Modern Law»: *Law and Society Review, 17/2.*

Timsit, G. (1991), *Les noms de la Loi*, PUF, Paris.

Unión ([2] 1987), Unión Interparlamentaria, *Les Parlements dans le monde. Recueil de donnés comparatives*, Bruxelles.

CAMBIO POLÍTICO

José Fernández Santillán

El concepto de cambio político encuentra su explicación más inmediata en que no hay una sino varias formas en que se organizan las relaciones de poder entre los hombres. Esta variedad de formas de gobierno corresponde por lo común a diferentes criterios sobre lo justo e injusto. Ello establece una tensiones, potencialmente conflictivas, entre los simpatizantes de los distintos regímenes, sea por conservarlos si es que se encuentran operando, sea por instaurarlos si es que se presentan como una alternativa a los ya existentes. En el caso de que siempre hubiese habido una sola constitución y un patrón exclusivo, sin transformaciones internas, que ordenase la convivencia humana, hubiese sido absurdo hablar de cambio político, la inmutabilidad sería el rasgo dominante; pero en cuanto no hay uno sino varios regímenes que se presentan como opciones prácticas y de valor, entonces es factible abordar el asunto. Es más, se trata de un tema central de la filosofía política. Aquí lo analizaremos primeramente en su acepción clásica para después vincularlo con la formación y desarrollo de la modernidad política, con algunas referencias a las peculiaridades de Iberoamérica, y, por último, referirlo a la orientación que se le ha dado en referencia a la llamada «transición a la democracia», tema ampliamente frecuentado por la politología iberoamericana y anglosajona.

I. TEORÍA CLÁSICA

En este renglón, como en muchos otros, el punto de partida se encuentra en Aristóteles, quien, después de haber clasificado las formas de gobierno en los libros III y IV de la *Política* a partir del criterio numérico de los

que detentan el poder (*quién* gobierna), uno, pocos o muchos, y de la manera en que ejerce ese poder; de acuerdo a si lo hace para el interés público o para el interés propio (*cómo* gobierna), bien o mal, por lo que la monarquía (uno) tiene su contraparte en la tiranía, la aristocracia (pocos) en la oligarquía y la *politeia* (muchos) en la democracia, en el libro V estudia el cambio político interrogándose «por qué causas, cuántas y de qué índole cambian los sistemas políticos» (Aristóteles, 1977, 209). Para despejar estas incógnitas trata de descubrir los vicios de los regímenes que los hacen entrar en decadencia, pero también intenta conocer las virtudes que los salvaguardan. La clave parece residir en que en todos las constituciones se habla de la justicia pero se la interpreta de manera distinta. En algunas se piensa que al ser los hombres iguales en una cosa, deben serlo en todas; en otras, en cambio, se estima que al ser desiguales en algo, deben serlo en todo. No obstante, hay personas y grupos que dentro de un determinado sistema de gobierno no comparten el principio en el que se sustenta. Allí está el germen de los cambios: los que buscan la igualdad se rebelan porque creen tener menos que los que poseen más, y los que andan al encuentro de la desigualdad se amotinan porque consideran que no tienen lo suficiente para distinguirse de los otros. En el primer caso los individuos se sublevan para dejar de padecer la deshonra y el castigo; en el segundo lo hacen por el afán de honor y privilegio. Los estudiosos del cambio político coinciden en señalar que el paso de una forma de gobierno a otra se produce porque los valores de una comienzan a menguar y en su lugar se adoptan los de otra.

Cuando se aborda este tema, forzosamente se habla de cambio histórico. Incluso, la manera tradicional de periodizar el paso del tiempo tiene que ver con la sucesión de las constituciones, que pueden moverse en distintas secuencias según la comunidad de que se trate. Con esto se quiere decir que así como no hay una sola forma de gobierno, tampoco hay una misma hilazón en la manera en que se reemplazan los regímenes. La noción «cambio político» desempeña en sí misma una función neutra: sólo indica la transformación de un orden de cosas. Pero esa transformación puede ser calificada de diversas maneras: desde la que estima que si algún cambio debe darse es en relación con el pasado, como regreso a lo que nunca debió ser abandonado, hasta la que sostiene que la mutación debe presentarse con vistas al futuro, en la promesa de un mundo mejor. Ciertamente las visiones regresiva y progresiva de la historia son las más conocidas, pero no las únicas. Existen otras dentro de las cuales destacan la cíclica, para la que la historia es un permanente regreso al punto de partida, y la pendular, según la cual la historia oscila de un polo a otro, uno negativo y otro positivo.

En el mundo antiguo predominan las visiones regresiva y cíclica. En la primera, el modelo a imitar se encuentra en los tiempos heroicos, pretéritos. Uno de los mayores exponentes de esta concepción es Platón.

En la segunda, el modelo de referencia se encuentra en el regreso al inicio. Uno de los más altos representantes de esta idea es Polibio.

Platón, en *La República* (1984, lib. 8, 543a-566c, 569-584), contempla la sucesión de los regímenes según un orden decreciente. Su ideal se encuentra en la monarquía y la aristocracia, mientras que las constituciones reales son corruptas, una peor que otra, porque representan un alejamiento de ese ideal, o sea, la timocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía. Obsérvese que las tres últimas son la contraparte de las formas buenas, la oligarquía de la aristocracia, la democracia de la *politeia*, la tiranía de la monarquía. La timocracia es una especie de puente entre las constituciones ideales y las reales; Creta y Esparta son casos de gobierno timocrático. Un punto digno de ser resaltado es que Platón reconoce un sentimiento dominante en cada constitución que hace a los hombres actuar y apegarse a ella: el honor en la timocracia, la avidez en la oligarquía, la libertad en la democracia, la violencia en la tiranía. Este autor también admite que el cambio político se produce por la corrupción del principio que inspira a cada régimen, cosa que sobreviene por el abandono de la moderación: el honor timocrático decae en ambición desenfrenada por el poder, la avidez oligárquica se descompone en avaricia, la libertad democrática en licencia sin límite, la violencia tiránica en arbitrariedad. Signo inequívoco de degeneración es la discordia entre los hombres, cuando ya no logran frenarse las discrepancias internas.

Polibio enumera seis formas de gobierno, tres buenas y tres malas. A saber, el reino, la aristocracia y la democracia, como formas buenas con sus respectivas contrapartes, la tiranía, la oligarquía y la oclocracia. Para diferenciar las constituciones buenas de las malas, Polibio ya no recurre al criterio aristotélico de si se apegan al interés común o al interés particular. En su lugar, distingue los gobiernos que se apoyan en la fuerza de los que recurren al consenso, los gobiernos ilegales, de los que respetan la ley. Una vez hecha esta aclaración, observa que el cambio político cubre el siguiente itinerario: reino, tiranía, aristocracia, oligarquía, democracia, oclocracia. Vale decir, la mutación de los sistemas de gobierno se produce según una alternancia de formas buenas y de formas malas, al final de la cual, cuando se toca la oclocracia, se regresa al origen; se cierra un ciclo y se abre otro: «Ésta es la rotación de las constituciones; ésta es la ley natural por la cual las formas políticas se transforman, decaen y *regresan al punto de partida*» (Polibio, 1981, 160). Así y todo, Polibio no es sólo un intérprete de los ciclos políticos; es ante todo un estudioso de la *estabilidad política* que parecería ser, a primera vista, lo opuesto al cambio político, pero esa aparente oposición no es tan radical. Veamos: de acuerdo con Polibio, las formas de gobierno simples son inestables y fácilmente cambian, porque las fuerzas sociales que se reconocen en los otros principios quedan excluidas. Entonces, la solución parece encontrarse en un sistema que integre las formas simples,

es decir, que cree un *gobierno mixto*. Bajo esa fórmula se produce una mayor estabilidad y duración. Efectivamente, el gobierno mixto dio muestras de ser más longevo que los gobiernos simples (Esparta y Roma). Empero, estabilidad no quiere decir inmutabilidad: de hecho, el gobierno mixto desplegó una gran actividad y un ajuste permanente para canalizar las discrepancias por la vía institucional. Luego, lo opuesto de cambio político no es tanto la *estabilidad política* sino más bien la *inmutabilidad política*. Es una verdad reconocida que el mejor gobierno es el más estable. En la antigüedad ese lugar fue ocupado por el gobierno mixto, no porque fuera inamovible sino porque facilitó que los cambios fuesen *en* el sistema (reforma) y no *de* sistema (revolución). Como agudo observador y analista, Maquiavelo descubrió la importancia del gobierno mixto para el mundo moderno, el que desde un inicio se alimentó de la confrontación entre fuerzas contrarias para generar el progreso.

Cierto es que en contraste con la visión antigua de carácter regresivo o cíclico, la concepción moderna es de naturaleza progresiva, cuya primera enunciación se mostró en el modelo pendular de los contractualistas como Hobbes. Este autor, en el *Leviatán* (1982, cap. XIII-XIX, 100-161), reconoció dos grandes momentos: uno en el que no había ningún régimen político porque no había autoridad alguna constituida para frenar el conflicto, es decir, la guerra de todos contra todos (estado de naturaleza); otro en que ya había régimen político en cuanto se erigía una autoridad reconocida por los individuos para detener la destrucción mutua (estado civil). El paso de una condición a otra se realiza mediante un contrato, es decir, a través de la libre y voluntaria aceptación del mandato político. El propósito es, entonces, mantenerse dentro de la esfera civil y evitar caer de nueva cuenta en el estado de naturaleza. Sin embargo, eso no siempre se logra, por lo que se presenta el movimiento pendular de un retorno a la destrucción y la inseguridad. En cuanto a las formas de gobierno posibles en el estado civil, si bien Hobbes reconoce que el orden político puede ser gobernado por la democracia, la aristocracia o la monarquía (no acepta las formas malas), estima que la constitución más idónea para asegurar la integridad del Estado es la monarquía absoluta.

Por encima de esta visión pendular, Hobbes es, sin duda, un autor moderno en el sentido de que se puede interpretar su invitación a la salida del estado de naturaleza como una exhortación a abandonar la belicosidad medieval, y su sugerencia de entrar al estado civil como una propuesta para construir y consolidar el Estado moderno, uno de cuyos mayores obstáculos radicaba en la autoridad eclesiástica que se reclamaba de la voluntad divina para justificar su poder sobre las autoridades civiles. En oposición, Hobbes sostuvo que la fundamentación del poder se encuentra única y exclusivamente en el consentimiento de los hombres, en el consenso. Su monarquía ya no es de origen divino, sino terrenal. He

aquí uno de los grandes elementos del cambio político moderno, el paso teórico y práctico al laicismo.

Hegel es quien le imprime un sello aún más progresista a la interpretación de la historia y de la política basada en la ruptura con los modelos antiguos y feudales: se descomponen las pertenencias corporativas, las jerarquías y el universalismo religioso. En materia de regímenes políticos las referencias también cambian: si en la antigüedad las formas buenas, o menos malas, estaban al inicio y las malas o peores al final, en la modernidad las formas buenas se encuentran al final y las malas o menos buenas, al inicio. En su libro *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal* (1985, 119-126) ubica en la antigüedad a las formas menos desarrolladas, como el despotismo y la república (género que comprende a las especies democracia y aristocracia), en tanto que la monarquía constitucional, como régimen más desarrollado y complejo, es localizado en los nuevos tiempos. A esto agrega un criterio geográfico: el despotismo corresponde al oriente, la república a Roma y Grecia, la monarquía a su natal Alemania (Bobbio, 1987, 149-150). Obsérvese que la democracia, que hoy es calificada como el régimen más conveniente, tanto en la antigüedad como entrada la modernidad, no se consideró así.

Hegel fue, seguramente, uno de los que más reflexionó sobre los nuevos tiempos y las condiciones en que operaría la política moderna. Por eso mismo nunca descuidó la advertencia hobbesiana de superar la no-política. Tan fue un tema cercano a sus preocupaciones que siempre mostró interés porque Alemania fuese un verdadero y propio Estado y no un cúmulo de pequeños reinos desarticulados y enfrentados entre sí. Aquí se aprecia una cuestión relevante: no se puede hablar de cambio político mientras no haya política; y sólo hay política en el pleno sentido de la palabra donde existe una comunidad constituida y un poder común. Por ello, el primer paso debe ser la entrada a la política, esto es, la erección de un Estado nacional.

II. CAMBIO Y MODERNIDAD POLÍTICA

La modernidad política comienza precisamente con la construcción de los grandes Estados territoriales, que en Europa se produjo sobre todo a partir de la expropiación y centralización de los poderes dispersos de carácter militar, fiscal, legal y territorial en el lapso que corre entre los siglos XV al XVIII e incluso ya avanzado el siglo XIX. En ese mismo período se presenta la expansión europea hacia otras áreas del mundo por vía de las conquistas, se constituyen los grandes imperios coloniales. Como bien se sabe, el mundo iberoamericano tiene su origen en este proceso. España y Portugal se contaron entre las primeras potencias que impusieron su mando, costumbres y formas políticas a la mayor parte de los pueblos in-

doamericanos. A finales del siglo XVIII y principios del XIX tienen lugar muchos movimientos de liberación anticoloniales seguidos de la formación de nuevos Estados nacionales. Bien se dice que a un proceso de disolución o debilitamiento de los imperios corresponde uno inverso de formación de nuevas entidades políticas. En términos doctrinarios, las gestas de emancipación fueron animadas por la disputa entre las tesis favorables al derecho de conquista y las teorías iluministas que reivindicaban los derechos individuales y la soberanía popular. No se puede negar que en algunos casos se siguieron enarbolando las banderas del imperio y la monarquía, pero en otros más numerosas las naciones iberoamericanas levantaron el estandarte de la república, planteando un curioso dilema de interpretación del cambio político: si en algún momento se llegó a pensar que la forma de gobierno más idónea para la modernidad era la monarquía, dado que la república había quedado anclada en los viejos tiempos, luego la república fue reivindicada como una forma moderna que tenía que superar al Antiguo Régimen, identificado con la monarquía. Bajo estos parámetros se movieron la Revolución francesa, la independencia norteamericana y las múltiples emancipaciones latinoamericanas. Así, pues, el cambio político se enmarcó en el binomio monarquía-república o, más precisamente para el caso de los países colonizados, imperio-república. Este binomio dominó buena parte de la escena pública desde finales del siglo XVIII hasta la primera mitad del siglo XX.

Cabe mencionar que si en la antigüedad el cambio *de* régimen, o sea, la revolución, era considerado como la mayor desgracia que le podía ocurrir a la comunidad, en la modernidad, en contraste, la mutación revolucionaria *de* sistema se estimó como un fenómeno positivo para alcanzar una etapa superior de desarrollo. Esta transformación radical es constatable sobre todo en el caso de la Revolución francesa y la secuencia de procesos de liberación política que abrió en el mundo occidental. Pero luego el impulso revolucionario quiso ir más allá y plantearse también en el campo social y económico. Fue así como la socialista se presentó como la verdadera revolución, portadora del cambio que penetraba en las raíces de las relaciones de producción, base determinante de todas las demás esferas de las relaciones humanas. En estas circunstancias, la idea tradicional que se tenía de la política como sede de integración y concordia también cambia; ahora es vista como la perpetuación del conflicto entre las clases sociales, por lo que la revolución implica la superación de la política y con ello la abolición del Estado. En la visión marxista alcanzar la no-política es superar la explotación y el dominio. De allí que cualquier forma de gobierno, incluida la democracia, desempeñase tan sólo un papel instrumental en el logro de la sociedad sin clases. El cambio político es una variable dependiente de una mutación de mayor envergadura, la de un modo de producción a otro. Al respecto dice Marx:

> Entre la sociedad capitalista y la sociedad comunista media el período de la transformación revolucionaria de la primera en la segunda. A este período corresponde también un período político de transición, cuyo Estado no puede ser otro que la dictadura revolucionaria del proletariado (Marx, *Crítica del Programa de Gotha*, 342).

Estas ideas revolucionarias animaron a un alto número de movimientos. Pero dentro del socialismo también se presentaron tendencias reformistas que presionaron por una transformación política pacífica, al tiempo que buscaron mejores condiciones de vida para el grueso de la población, es decir, reformas sociales. La estrategia no fue la confrontación sino la negociación; la política fue asumida como espacio de convergencia y compromiso; el Estado fue visto como instancia que debía abrirse a una más amplia representación social y que debía contraer mayores responsabilidades en favor del bienestar general.

En torno al cambio político y social, reforma y revolución se muestran como métodos diferentes: uno pacífico, el otro violento; uno gradual, el otro total; uno admite las instancias legales, el otro las rechaza; uno es moderado, el otro radical. No obstante, muchas veces la selección de uno u otro método está en función del oponente, de aquél contra el que se lucha, que en algunos casos puede prestarse al acuerdo, pero en algunos otros no deja lugar más que al enfrentamiento armado.

Que el proyecto de la modernidad señale hacia adelante no significa que indefectiblemente la historia se moverá en esa dirección, sea por las reformas, sea por la revolución. No hay nada escrito ni predestinado: la modernidad puede ser o no ser. Hay que tomar seriamente en cuenta esta observación porque la experiencia iberoamericana es pródiga en ejemplos de estancamiento, retroceso o desviaciones. Ni bien se habían desatado las amarras de los imperios coloniales, ya estaba a la puerta el intervencionismo y el neocolonialismo inglés, francés y norteamericano. A esto se añadió la presencia de poderosas oligarquías terratenientes, aristocráticas, comerciales e industriales frecuentemente aliadas con el clero y las castas militares. Opuestos, en conjunto, a la innovación. En términos ideológicos, estas posiciones fueron reforzadas por corrientes contrarias al iluminismo y al racionalismo. Entre los autores de esas doctrinas antiiluministas y conservadoras se encuentran Joseph de Maistre, Bonald y Juan Donoso Cortés, que recurren al argumento teológico de la autoridad divina por encima de la humana y exaltan la tradición opuesta al progreso, el orden sobre la libertad, la jerarquía social por encima de la igualdad entre los hombres. Donoso Cortés, en específico, advirtió que para restituir el orden ya no bastaba la monarquía: era necesario recurrir a la dictadura.

Como se aprecia, frente a tales circunstancias sociales y culturales, los esfuerzos de cambio no fueron fáciles. Más bien fueron producto de duros enfrentamientos en diversos terrenos. Allí se inscriben por igual las discrepancias entre liberales y conservadores, laicos y clericales, monár-

quicos y republicanos, centralistas y federalistas, imperialistas y nacionalistas. Raros fueron hasta hace poco los cambios por la vía pacífica.

Si la disputa política durante buen tiempo se dio entre la monarquía y la república luego sobrevino el binomio autocracia-democracia, que en nuestro medio es más conocido en el antagonismo entre la dictadura y la democracia. Al nombrar estos binomios es preciso aclarar las semejanzas y diferencias entre ellos. Lo primero que debe señalarse es que, tomando en cuenta la famosa tipología elaborada por Hans Kelsen y ampliamente adoptada por la filosofía política y jurídica, que desecha el tradicional criterio numérico y en su lugar propone la distinción basada en la manera en que se produce el ordenamiento: si los destinatarios del mandato no participan en su creación, se tendrá la autocracia; si los destinatarios sí intervienen en su elaboración, habrá una democracia. En la gama de las autocracias se encuentran la monarquía y la dictadura. A su vez, las monarquías pueden ser de diverso tipo: desde las absolutas, donde el rey no está sometido a la ley porque él mismo la hace y cuenta con la legitimidad de origen divino, hasta las constitucionales y parlamentarias, en las que el monarca se subordina a la ley fundamental de la nación y actúa en un ámbito de poder restringido por las leyes y por los órganos de representación social en los que justifica su posición. Las dictaduras, en cambio, resaltan más el elemento de la represión, para sostener su mandato surgido por lo común de un golpe de Estado o de una guerra civil. En referencia a la república y a la democracia, habría que decir que los dos conceptos no son sinónimos ni de la misma extensión: hay repúblicas que no son democráticas, como se demuestra con los ejemplos antiguos de repúblicas aristocráticas; y más cerca de nuestra tradición, las repúblicas liberales, donde los derechos políticos estaban reservados para unas cuantas personas y, en consecuencia, la mayoría de la población quedaba marginada de la participación política. No siempre los movimientos republicanos se identificaron con la democracia. Esto se debió, en parte, a que el término democracia evocaba las asambleas donde los ciudadanos o el pueblo en masa decidía directamente, sin representantes de por medio, sobre los asuntos de Estado, y donde los funcionarios eran sometidos de continuo a juicio y control popular (mandato imperativo). Por lo general, cuando se mencionaba a la democracia se pensaba en la *polis* griega, en las pequeñas y turbulentas ciudades medievales y, más cercanamente, en la Revolución francesa. Los críticos de la democracia subrayaron estos ejemplos como casos en los que abundaron los desatinos y las arbitrariedades. De allí la connotación negativa que durante tanto tiempo pesó sobre ella. Pero en la era moderna, la democracia, poco a poco, fue mejorando su imagen al combinarse con el gobierno representativo (prohibición de mandato imperativo), las elecciones, la división de poderes, el constitucionalismo y el Estado de derecho, las libertades individuales, el federalismo y el sistema de partidos.

III. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA DESDE REGÍMENES AUTOCRÁTICOS

Ciertamente la lucha contra la autocracia, en sus diversas modalidades, no se desarrolló en todo y por todo en nombre de la democracia. Más bien, esa lucha se mezcló con otras banderas como las del liberalismo, el republicanismo e incluso el socialismo. Aunque en el presente siglo, específicamente entre la Primera Guerra Mundial y la Segunda, hubo un repunte de las autocracias tanto de izquierda como de derecha, en algunos casos a expensas de las repúblicas (Linz y Stepan, 1987), (Stalin en Rusia, Hitler en Alemania, Mussolini en Italia, Salazar en Portugal y Franco en España), con la victoria de los países aliados en la Segunda Guerra Mundial el mundo occidental se abrió a la democracia; pero no sucedió lo propio en el área iberoamericana, donde las autocracias o, más concisamente, las dictaduras militares se mantuvieron e incluso se incrementaron. Una verdadera y propia oleada de autocracias cayó, salvo raras excepciones, sobre nuestros países entre los años sesenta y setenta. Este fenómeno tuvo tanto causas internas como externas. Entre los motivos internos se cuentan la debilidad de las repúblicas, el aumento de las presiones sociales por mejores condiciones económicas y por una mayor participación política, la exigencia por parte de los sectores conservadores de salvaguardar a toda costa el orden. Entre los factores externos se encuentran la política de seguridad hemisférica impuesta por los Estados Unidos, y la consecuente línea de contrainsurgencia desplegada para frenar el ejemplo de la Revolución cubana (1959). En correspondencia, se habló de la lucha antiimperialista y de la conveniencia de implantar por la vía armada el socialismo; de responder a la violencia dictatorial con la violencia revolucionaria, aunque la mayoría de los intentos de esta índole fracasaran y trajeran aún más represión. Tal perspectiva llegó a su cumplimiento y declive con la Revolución nicaragüense (1979).

Pero un esquema distinto de cambio político se fraguaba en Iberoamérica. El asunto comenzó en 1974 en Portugal y entre 1975 y 1978 en España con el desvanecimiento de las viejas autocracias militares, que dio lugar a un proceso de cambio político hacia la democracia. A continuación, en muchos países latinoamericanos fueron sustituidas las dictaduras militares por gobiernos democráticos. Entre ellos Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, las naciones centroamericanas, Paraguay. Se trata de un esquema distinto, porque el paso de un régimen a otro no se dio por medio de la violencia, como había sido la costumbre, aun tomando en cuenta que en la mayoría de los casos se trató de un verdadero y propio cambio *de* sistema. Dicho de otro modo: el cambio político desde la antigüedad, por lo general, se presentó como una revolución si se trataba de una mutación *de* sistema y como una reforma si se trataba de una transformación *en* el sistema; la verdadera novedad estriba en que esta transición *de* las autocracias a las democracias se ha re-

alizado no por la vía revolucionaria, violenta, sino por la de las reformas, pacífica. Es de notar que por primera vez de manera generalizada la democracia adquiere una connotación positiva y se convierte en una forma de gobierno deseable.

Después de un tiempo en el que se asignó un lugar secundario al cambio político para darle prioridad al cambio social, ahora la transformación política vuelve a plantearse como una cuestión central en la llamada *transición a la democracia*. El lazo con la filosofía política clásica queda de manifiesto en la definición que Guillermo O'Donnell ha propuesto sobre el concepto: «Entendemos por "transición" el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro» (O'Donnell *et. al.*, 1991, 19). El punto sustancial ya no es, como en el período entre las dos guerras mundiales, la caída de las democracias y el ascenso de las autocracias; ahora el punto nodal es el desplome de los gobiernos autoritarios y el (re)surgimiento de las democracias. Aunque, como lo señalara sensatamente Juan Linz (1990, 8), sigue habiendo muchos tipos de cambio de régimen, la atención está puesta en el que lleva a la democracia. Lógicamente, en una literatura tan abundante como la que se ha producido para analizar este tópico y ante la multiplicidad de perspectivas analíticas, no hay coincidencia sobre las peculiaridades de las dictaduras ni de las democracias. Pero resulta necesario señalar aquí algunos rasgos fundamentales para mostrar el cambio de unas a otras. Aparte de las características ya enunciadas, podríamos decir que de las dos facetas que componen básicamente la política, la fuerza y el consenso, la dictadura pone el acento en la primera y la democracia, en la segunda. En tal virtud la dictadura destaca el momento del mandato, la democracia resalta el de la participación. En la dictadura el poder está altamente concentrado y es ilimitado, o sea, no hay o son muy pocas, las barreras institucionales para frenar los abusos; no existe control efectivo sobre la conducta de los gobernantes; hay poca o nula tolerancia ante la oposición; las organizaciones civiles y políticas tienen un bajo grado de autonomía ante el Estado; las instancias representativas y los mecanismos electorales, cuando existen, son reducidos a funciones meramente protocolarias y ceremoniales; la educación y la participación política son desalentadas; la negociación como instrumento de articulación política está relegada a planos intrascendentes. En la democracia, por contra, el poder está más distribuido y está sujeto a vigilancia institucional; existe, por consecuencia, control sobre los actos de los servidores públicos; hay tolerancia frente a los disidentes; las organizaciones civiles y los partidos políticos gozan de autonomía frente al poder gubernamental; las instancias representativas y los mecanismos electorales funcionan equitativamente; la educación y la participación política son fomentadas; el acuerdo como fórmula de agregación ocupa un lugar fundamental en la actividad política.

La *transición* de la autocracia a la democracia también presenta di-

ficultades en su definición. Aun así, se sabe que los indicios del tránsito aparecen cuando las autoridades comienzan a brindar concesiones en favor de los derechos individuales y políticos anteriormente conculcados; cuando empiezan a removerse los obstáculos para hacer viable el cambio de gobierno; cuando se acepta la existencia de actores sociales y políticos que hasta entonces habían sido proscritos. Hasta aquí sólo se habla de liberalización, que en sí misma es un elemento necesario pero no suficiente para la democratización, que aún puede revertirse por el dominio político de las fuerzas armadas, la persistencia de las desigualdades en consonancia con el arraigo de poderosos intereses económicos, y una cultura intolerante. Sin embargo, una señal de que la transición ha sido alcanzada es el establecimiento de una nueva y justa legislación electoral; la celebración exitosa de elecciones limpias y libres, e incluso la culminación de los trabajos de la asamblea constituyente que produce una nueva institucionalidad. Signo inequívoco de la transición de la dictadura a la democracia es el paso del militarismo al civilismo.

Lo que debe recogerse de todo esto, teniendo como trasfondo la lección de los clásicos, es que la transición tiene lugar cuando el principio político en el que se sustentaba el régimen, en este caso autoritario, o sea, la disuasión a través de la violencia, viene a menos y ya no logra contener los conflictos. En ese sentido la coalición de fuerzas que lo apoyaron, y en las que ciertamente puede haber segmentos sociales importantes, sufre fracturas y se disgrega paulatinamente. Mientras que el viejo principio se diluye, otro se fortalece enarbolando las libertades civiles y políticas, así como la igualdad (tema por demás recurrente). La antigua coalición es sustituida por otra con mayor capacidad de agregación y respaldada por sectores sociales organizados y movilizados; el flujo de poder que procedía de arriba abajo comienza a cambiar de ruta, moviéndose de abajo arriba; el pluralismo horizontal y civil sustituye al corporativismo vertical y estatal. Así, se trata de demostrar que la democracia sirve para canalizar la conflictividad y el dinamismo de mejor manera que la dictadura. Bien se dice que las autocracias siempre son iguales a sí mismas, inamovibles; mientras que lo propio de la democracia es estar en transformación, adaptándose mediante el compromiso.

Ahora bien, el concepto «transición a la democracia» puede despertar en algunos la ilusión de que el paso es irrefrenable, un poco a semejanza de aquella anunciada transición a la sociedad socialista; pero la verdad es que de suyo la crisis de un régimen autocrático no asegura la transición a nada; menos aún la instalación de una constitución democrática. Así como la modernidad puede ser o no ser, de igual manera la transición y consolidación de la democracia puede ocurrir o no. La amenaza de estancamientos, desviaciones y retrocesos no ha sido conjurada. Más aún: entre las democracias ya instaladas a las que con frecuencia se les añaden los adjetivos de inciertas y frágiles, ninguna está exenta de di-

ficultades y peligros, ninguna ha recibido un certificado de perpetuidad. El cambio político que hoy tiene como estrella polar a la democracia puede cambiar de punto de referencia y apuntar en otra dirección. Así lo dice la experiencia de la historia, que ha registrado etapas en las que se idealizó una determinada forma de gobierno para luego poner en su lugar a otra que abrió una época distinta.

Habida cuenta de estas salvedades, debe reconocerse que la fuerza inspiradora de la democracia no reside tan sólo en que es un *método* que agrega fuerzas y voluntades disímbolas, sino también y quizá primordialmente en que es un *valor* o un conjunto de valores que, como lo ha dicho un autor cercano a la cultura política iberoamericana, Norberto Bobbio (1986, 31-32), convoca a la dignidad civil, política y social de los ciudadanos, a la tolerancia, a la no-violencia, a la renovación gradual de la sociedad mediante el debate libre de las ideas, y a la fraternidad.

Aun con todo ese prestigio ideológico y con los vientos a su favor, que mejoraron todavía más con la caída del autoritarismo soviético, aceptemos que la democracia no ha dejado de tener enemigos simpatizantes de las ideologías autoritarias que claman por el orden, la jerarquía y la desigualdad. Otros, más sutilmente, evocan la gobernabilidad para sostener que la democracia es la más incontrolable de las constituciones y hay que someterla a límites precisos. Algunos más se han reunido en torno al neoliberalismo para exaltar la libertad de mercado que debe echar atrás las «quimeras» igualitarias que la obstaculizan. Por cierto, son muchos los estragos sociales y políticos que han causado ya tales afanes «modernizadores» del neoliberalismo. A todo esto debe añadirse el renacimiento de los fundamentalismos religiosos, de las doctrinas y movimientos fascistas y nazis, de los separatismos étnicos, así como los fenómenos imprevistos acarreados por la caída del «socialismo real», que ponen en peligro la integridad misma de los Estados nacionales y para los cuales el cambio muchas veces está planteado en términos de disgregación y exterminio. En suma, de lo que aquí hemos llamado «regreso al estado de naturaleza», recaída en la no-política. Cosa que obliga a no perder de vista los grandes valores políticos de la modernidad, sobre los cuales también descansa la democracia. Una vez más: no hay cambio político allí donde la política desaparece como elemento unificador del poder y moderador de las discrepancias.

BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles (1977), *La Política*, Nacional, Madrid.
Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*, FCE, México.
Bobbio, N. (1987), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México.

Collier, D. (1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, New Jersey.
Dahl, R. A. (1989), *La poliarquía*, Tecnos, Madrid.
Dahl, R. A. (1992), *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
Handelman, H. y Sanders, Th. (1981), *Military Government and the Movement Toward Democracy in South America*, Indiana University Press, Bloomington.
Hegel, G. W. F. (1985), *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Alianza, Madrid.
Hobbes, Th. (1982), *Leviatán*, FCE, México.
Linz, J. (1964), «An Authoritarian Regime: Spain», en E. Allardt y Y. Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Westermarck Society, Helsinki.
Linz, J. (1990), «Transiciones a la democracia»: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51.
Linz, J. y Stepan, A. (1987), *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid.
Liphart, A. (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven.
Marx, K. y Engels, Fr. (s.f.), *Obras escogidas*, Progreso, Moscú.
O'Donnell, G. (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, University of California, Berkeley.
O'Donnell, G., Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (1989-1991), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols., Paidós, Buenos Aires.
Platón (1984), «La República o de lo justo», en Id., *Diálogos*, Porrúa, México.
Polibio (1981), *Historias*, Gredos, Madrid.
Przeworski, A. (ed.) (1994), *Sosteinable Democracy*, ESST, Chicago.
Rustow, D.A. (1970), «Transitions to Democracy»: *Comparative Politics*, 2/3.
Santamaría, J. (1982), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid.
Stoppino, M. (1992), «Autoritarismo», en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 86-96; v. e. «Autoritarismo», en Id., *Diccionario de política*, vol. 1, Siglo XXI, México, 143-155.

EMANCIPACIÓN

Rafael del Águila

El término «emancipación» procede del mundo romano, donde denotaba la liberación de esclavos. En la modernidad y la Ilustración vino a hacer referencia a liberación de constricciones, oposición al dominio, utopía, transformación de las condiciones sociales, creación de un mundo libre, etc. El concepto se engarzó de este modo con los elementos básicos de una cierta práctica política a la que quizá cabría denominar como práctica transformadora de la izquierda. En este sentido, su complejidad aumentó. Aquí hablaremos ahora de sus principales componentes (apartados I-IV), para poder definir al final un concepto «fuerte» de emancipación (V), y referirnos después a algunas de las críticas más importantes que desde posiciones reformistas o radicales ha recibido (VI). Para finalizar (VII), abordaremos sus posibilidades presentes.

I. EL SUJETO REBELDE

Conectada íntimamente con la idea de opresión y dominio, la idea de sujeto que se rebela se vincula en la emancipación moderna con la idea de acción política contra lo intolerable. El individuo se rebela y, en tanto que lo hace, se constituye a sí mismo como sujeto político activo. Rousseau escribía: el hombre, que nace libre, por todas partes está encadenado. Precisamente, en la imagen moderna, aquello que constituye al individuo como sujeto político es el movimiento de rebelión producto de la paradoja de ver su «esencia natural» manipulada y reprimida. El individuo, que es soberano sobre sí mismo, centro del universo político, punto de referencia último del lazo social, etc., debe «recuperarse a sí mismo» mediante la emancipación entendida como autoafirmación y oposición al dominio.

II. EL SUJETO COLECTIVO

La forma en que el sujeto rebelde se vincula a la colectividad está en la modernidad ligada a las ideas de crítica, discusión libre, deliberación, ilustración mutua, crítica de las supersticiones y dogmas, educación en la libertad, etc. Sin embargo, aunque la formación de un sujeto colectivo de la rebelión (mejor sería decir aquí de la revolución) no puede separarse de estas ideas fundamentadoras, no es menos cierto que el movimiento hacia lo colectivo sufre muy pronto un viraje antideliberativo. De nuevo Rousseau ejemplifica extremadamente bien el movimiento desde el sujeto rebelde aislado a la colectividad emancipada. En efecto, articulando el concepto de emancipación a través de las ideas de pueblo soberano y de voluntad general, Rousseau describe cómo el pacto social obliga a sus protagonistas a poner «en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general», y esto tiene como resultado la creación de «un cuerpo moral colectivo» con «su unidad, su yo común, su vida y su voluntad» (1990, I, 6). De este modo, se produce una tendencia hacia la unidad esencial de lo colectivo (el pueblo, sus intereses, su voluntad, etc.) que acabará anulando en la modernidad los mecanismos de deliberación concreta y plural de los oprimidos, para sustituirlos por la fraternidad a la que el concepto unitario de voluntad general hace referencia. Siendo el primer movimiento del concepto de emancipación una apuesta por la discusión libre y la formación dialógica de la voluntad común, la premura y la fuerza con la que se presenta la necesidad de liberarse del dominio convierte en unitario lo que fue plural. El impulso de emancipación conduce más allá de la discusión abierta sobre cursos de acción posibles, para escorarse hacia una unificación fraterna de la voluntad que haga posible la destrucción de lo existente (la dominación). Fortalecer los mecanismos de unificación del sujeto colectivo se convirtió en una obsesión interna del concepto de emancipación. Y esta tendencia hacia la unidad del sujeto colectivo alcanzará su apoteosis en las versiones tanto socialdemócratas como leninistas sobre la vanguardia política. Como resultado, la unidad de la voluntad emancipadora residiría ahora en la organización, en el partido.

III. LA RAZÓN EMANCIPADORA

Aunque en este punto existen claras vinculaciones del uso político de la razón moderna con el pensamiento utópico (logro de un mundo de armonía, de alivio, de superación o restauración, etc.), lo cierto es que la razón emancipadora moderna configura su nacimiento en un espacio distinto del de la utopía: el de la crítica ilustrada de las ideologías. Según ésta, los prejuicios sociales y la autoridad heredada apoyaban y reforza-

ban el dominio y la opresión. La crítica de las ideologías se convirtió, entonces, tanto en lucha teórica como práctica contra el despotismo y la ignorancia. De ahí se dedujo la idea de que el sujeto políticamente activo obtenía libertad y se deshacía de la tiranía precisamente en la medida en que hacía un uso adecuado de su razón. Saber y dominación se excluían mutuamente, y la razón (esto es, «lo otro» de la ideología) se configuraba prioritariamente en su aspecto práctico-liberador. En expresión feliz de Ernst Cassirer la razón se constituía como un «hacer», no como un «ser».

La Ilustración de acuerdo con la razón se convierte así en una tarea y en una salida. El *sapere aude!* kantiano lo refleja perfectamente. La autonomía del sujeto es una tarea que se requiere como salida a un estado de minoridad culpable. Y el logro de esa autonomía tiene consecuencias prácticas inmediatas, consecuencias transformadoras individuales y colectivas. De aquí nace la identidad ilustrada entre sujeto, razón, crítica y emancipación, esto es, la idea de que el sujeto que usa su razón y critica el dominio promoviendo una práctica política liberadora, se libera de la opresión. Ahora bien, razón y crítica no siempre se apoyaron en mecanismos como deliberación o «uso público de la razón» (por utilizar aquí la expresión kantiana). El concepto de «emancipación», en este aspecto, está mucho más ligado a otras concepciones que podríamos describir aquí bajo la rúbrica de una concepción «científica» (naturalista o historicista) del tiempo.

IV. PROGRESO E HISTORIA

La razón se comprendía en la Ilustración como correlato de la naturaleza: ambos coincidían en el desarrollo hacia la libertad y personificaban una tendencia irrefrenable hacia un mundo emancipado. Dicho de otra forma, la realidad se mueve de acuerdo con leyes naturales en una dirección específica y que es susceptible de análisis científico a través de la razón. Surge así el concepto de progreso y de progreso indefectible que fundamenta tanto el optimismo de la modernidad como su apreciación positiva del cambio, de lo nuevo y de lo dinámico. De acuerdo con ello, las revoluciones se anuncian como irresistibles, fundadoras de un nuevo origen y ejemplos de ese incontenible progreso hacia lo mejor que ni la peor de las tiranías ni el peor de los tiranos pueden ya frenar. Marx recoge también el legado de la idea de progreso y lo engarza, no siempre armónicamente, con la idea hegeliana de dialéctica, y le otorga un nuevo impulso. Aunque siempre se mantuvo en la teoría marxista una tensión entre una lectura automatizante y cientifista del desarrollo social y otra historicista basada en la praxis del proletariado como sujeto histórico y negación concreta del sistema de dominio, en ambas tradiciones del

marxismo se mantuvieron unidas las ideas de certeza en el saber e indefectibilidad de la emancipación.

El concepto de «emancipación» se despega así de la problemática del uso público de la razón y de la deliberación crítica, para centrarse en las de certeza, unidad de acción e indefectibilidad de la liberación. Aliada con la razón científica y las leyes del progreso y de la historia, la emancipación gana en seguridad lo que pierde en flexibilidad.

V. EL «CONCEPTO FUERTE» DE EMANCIPACIÓN

Llegados a este punto podemos intentar esquematizar a través de distintos encadenamientos conceptuales lo que es posible entender como «concepto fuerte» de emancipación. De acuerdo con él, estaríamos, en primer lugar, ante la idea de un futuro de armonía y reconciliación, de liberación de constricciones, de recuperación y desalienación del «verdadero sujeto» o del «verdadero hombre». Tal estadio sería alcanzable mediante un movimiento de autonomía, ejemplificado en el uso de la razón, que desembocaría en una praxis política liberadora. En ambos casos, la praxis y el uso de la razón se apoyarían en las ideas de universalidad, ciencia y certeza, personificadas por un sujeto (pueblo, proletariado, etc.) unificado en su voluntad, posición y objetivos. Este mecanismo encarnaría, por último, en una teleología que, partiendo de la propia estructura contradictoria y escindida del presente, nos empujaría indefectiblemente hacia un mundo emancipado a través de la historia y el progreso.

Es relevante señalar en este momento que, en la formulación «fuerte» de este concepto, han desaparecido o han languidecido elementos fundamentales que, paradójicamente, contribuyeron a crearlo: vinculación entre crítica y liberación, uso público de la razón y deliberación, rebelión como movimiento de autoafirmación, etc. Queda, a cambio, una idea que ha sacrificado su flexibilidad, su propia ambigüedad y su respeto por lo concreto a la desmesura con la que persigue sus fines.

VI. LA CRISIS DE LA EMANCIPACIÓN

Existen dos grandes tradiciones que han colaborado a la crisis del concepto de «emancipación» tal y como lo hemos delineado. Por un lado, la tradición reformista y liberal que critica los efectos políticamente perniciosos de la aplicación de aquel concepto. Por otro lado, la tradición radical que se opone a los presupuestos en los que aquel concepto se fundamenta. Algunos nombres asociados a la primera tradición serían los de autores tan divergentes como Popper, Dahrendorf, Camus, Arendt, Orwell, etc. Algunos, no menos diferentes entre sí, asociados a la segunda:

Nietzsche, Heidegger, Max Weber, Adorno, Horkheimer, Foucault, etc. Veámoslas con algún detalle.

Para los reformistas liberales, el problema básico de la emancipación consiste en que pone en marcha una creencia en la existencia de un destino al que nos dirigimos indefectiblemente y que esto deviene pronto en escatología mesiánica y se convierte en justificación de una praxis cerrada y con fuertes tendencias totalitarias. Con frecuencia, el proceso de consecución de una sociedad trasparente trajo asociado el terror y el gulag. La certeza racional y la fe sin límites en la historia como proceso de emancipación genera intolerancia y la peregrina idea de que la «verdad» y la «justicia» deben ser conseguidas a «cualquier precio» (incluso a través de sus contrarios). Cuando la revolución y la emancipación se constituyen como el único valor a tener en cuenta, ya no hay derechos en ellas, sino sólo deberes para con ellas. El amor desmedido por la «humanidad abstracta» que nos espera en el futuro reconciliado y emancipado, produce el desprecio a los seres humanos concretos y empíricos realmente existentes, a los que se oprime, disciplina y controla en nombre de un futuro mejor. Es decir, la certeza en la tendencia indefectible hacia un mundo de trasparencia y justicia absolutas genera el control del individuo y la unificación ficticia del pueblo como sujeto, sacrifica así la pluralidad del presente para lograr, a través de ese sacrificio, un mundo reconciliado. En definitiva, según la crítica reformista liberal, el problema con el concepto de emancipación es que funcionó como si requiriera unidad (del sujeto, del pueblo, del proletariado, etc.), de certeza (de la razón, de la ciencia, etc.) y de indefectibilidad (de la emancipación en la historia, del progreso humano incontenible, etc.), y allí donde no encontraba esos rasgos, los creaba usando de todos los recursos del poder político. Así, si un sector del pueblo disentía, este comportamiento que rompía la unidad debía ser consecuentemente eliminado; si algún tipo de saber contradecía el saber cierto y seguro, debía ser arrumbado o prohibido por contrarrevolucionario o anticientífico; si se ponía en duda la marcha de la historia o algún proceso contradecía esa marcha lineal, todo lo no incluido en la tendencia inevitable debía ser dejado de lado sin vacilación. El precio a pagar por la coherencia del concepto de emancipación y de las prácticas políticas a él asociadas fue, entonces, el sacrificio de la pluralidad, de la diferencia, de lo concreto, así como de la deliberación libre sobre el saber y la acción. Es como si la maquinaria del concepto de emancipación le hubiera hecho revertir en su contrario.

Para la crítica radical, las cosas eran ligeramente diferentes. El problema que afectaba al concepto de emancipación era, si se quiere, «previo» a sus efectos y se refería primordialmente a sus fundamentos. Como se recordará, los elementos básicos del concepto de emancipación eran el sujeto (individual o colectivo), la razón y el progreso. Pues bien, la crítica radical «deconstruye», bien que en forma diversa, todos ellos. El sujeto

que se rebela en busca de su «verdadera» esencia no es más que una construcción sin base alguna de la modernidad. Desde el sujeto trascendental kantiano, al sujeto desalienado marxista, todas las variantes de apoyo a la emancipación estaban afectadas por el mismo malentendido: tal sujeto es inexistente. El sujeto es una abstracción creada por el lenguaje y los dispositivos discursivos de ese lenguaje han desconsiderado ideas como el «sujeto como pluralidad» (Nietzsche) o el sujeto existiendo exclusivamente en la «apertura del ser» (Heidegger). Ambas ideas apuntan a una consideración del asunto muy diferente de la de la modernidad. El sujeto como pluralidad elimina la idea de «recuperación de la verdadera esencia» porque pone en cuestión, precisamente, la concepción del sujeto como algo esencial y la reemplaza por la idea de sujeto formado pluralmente por multitud de fuerzas contingentes. El sujeto existiendo en la «apertura del ser» pone el acento, a su vez, en la formación histórica, concreta y empírica tanto de la idea de sujeto como de los sujetos reales y existentes. En ambos casos, la idea de esencia a «recuperar» se desvanece para ser reemplazada por la formación de los sujetos en prácticas específicas de las que no están ausentes el poder o el azar. Así, no parece sostenible en este nuevo contexto hablar de una esencia libre del sujeto, de desalienación, de sujeto abstracto al que se adscriben derechos (a ser libre, por ejemplo), etc. La contingencia del sujeto que se deduce de los planteamientos indicados será recogida y replanteada por enfoques postmodernos. Así, Foucault se referirá a la «muerte del hombre» y augura que tan pronto como los dispositivos discursivos que han hecho aparecer a esa figura desaparezcan, con ellos «el hombre se borrará como en el borde del mar un rostro de arena». Tras la muerte del hombre moderno, las distintas y plurales fórmulas postmodernas harán surgir a toda una diversidad de figuras contingentes de individualidad.

Por otro lado, la razón en la Ilustración se entendía como una cualidad esencialmente liberadora: desde el «atrévete a saber» hasta «el saber os hará libres», pasando por «conocimiento es libertad» o «la verdad es revolucionaria». Sin embargo, la crítica radical se opone igualmente a esta forma de entender la relación entre ambos conceptos (saber y libertad). De nuevo, Nietzsche señaló los anclajes del saber en la voluntad de poder y afirmó la contingencia de la razón, a la que supuso nacida del mero azar. De nuevo, en la postmodernidad de la mano de Foucault aparecen análisis que intentan demostrar los vínculos que unen saber y poder y su articulación. Articulación que no permite ver al conocimiento sólo en sus efectos liberadores, sino también ligado a mecanismos de sujeción, poder y coacción. Saber y poder, entonces, no se excluyen mutuamente sino que se interpenetran.

Por último, Weber puso en cuestión la idea de progreso e historia vinculadas al aumento de la racionalidad. En efecto, en un primer momento la tarea de Ilustración produce, es cierto, autoaclaración y desmi-

tificación. Pero esto produce un proceso de racionalización que no lleva aparejado un aumento de libertad, sino su restricción. La incontenible expansión de la racionalidad medios-fines aplicada a todos los ámbitos de la vida humana desencadena un proceso que no apunta hacia la libertad o la emancipación, sino a sus contrarios. El aumento del dominio ejercido por las maquinarias sobre los individuos se plasma en la organización racional del capitalismo, la ley formal, el Estado, la burocracia, la razón de Estado, etc. El aumento de racionalidad llevaba aparejado, entonces, una pérdida del sentido y también de la libertad humana. Como señalaran Adorno y Horkheimer, es como si la modernidad se hundiera progresivamente en la misma mitología y la misma sujeción de la que se pretendía negación. El proceso de racionalización invade todas las esferas y concebida como una «jaula de hierro» (Weber) de subordinación, sujeta a los individuos a un aparato. De este modo, lo que tenemos frente a nosotros no es el optimismo de la emancipación mediante el aumento de la razón, sino, en palabras de Weber, una noche polar de una dureza y oscuridad heladas. El curso «lógico» de la historia no es, pues, la emancipación, sino el incremento del dominio.

VII. LA EMANCIPACIÓN, HOY

¿Qué queda hoy del concepto de emancipación? ¿Qué elementos son todavía aprovechables para una práctica política transformadora? Naturalmente, si nos atenemos a la definición «fuerte» del término que veíamos más arriba y entendemos a la emancipación conectada a las ideas de sujeto unificado (natural o histórico), de razón universal (científica) y de progreso incontenible (Historia, con mayúsculas) hacia un mundo de armonía y perfección universales, la contestación a esas preguntas es: nada. Pero sabemos que el concepto de emancipación de la modernidad hace también referencia a otros elementos. Hace también referencia a la crítica, a la formación del sujeto en el movimiento de rebeldía, a la conexión entre crítica y liberación, entre uso de la razón y deliberación libre, a la oposición a lo intolerable y, sobre todo, a la superación del dominio y a la búsqueda de lo distinto y de la libertad. Alrededor de esos conceptos, acaso sería posible reconstruir una política alternativa dirigida a disminuir la opresión y la dominación, a reivindicar la deseabilidad y la posibilidad de un mundo más libre y menos cruel. No contaremos ya para ello con la seguridad de acertar, con la convicción de que la emancipación es indefectible, ni con apoyo alguno en la idea de un progreso incontenible hacia lo mejor. Pero, pese a ello, aquellos elementos formados al mismo tiempo que el concepto de emancipación, siguen siendo profundamente útiles para elaborar un concepto «débil» de emancipación y colaborar con una política transformadora y no conformista.

Entre los diversos ejemplos de esta estrategia que contemporáneamente podemos encontrar en la teoría política, destaca el de la obra de Jürgen Habermas. Sin ánimo exhaustivo alguno, esta propuesta de recuperación de un concepto «débil» de emancipación podría esquematizarse como sigue.

La idea de sujeto unificado debe ser reemplazada, en primer lugar, por la de comunidad de comunicación en la que los implicados debaten racionalmente cursos de acción alternativos. En este sentido, el proyecto habermasiano aspira a fundamentar esa comunidad comunicativa y plural en condiciones intersubjetivas de diálogo racional. Dicho de otro modo, la comunidad de los implicados en la participación política tendría como fundamento de su discusión y de sus eventuales acuerdos la idea de consenso racional. Tal consenso encarnaría las reglas pragmáticas de discusión y diálogo que permitieran asegurar que los acuerdos a los que se llegara estuvieran basados en un proceso de discusión realizado en libertad e igualdad, y en el que sólo la fuerza del mejor argumento se impondría. De este modo, la pluralidad deliberativa de los sujetos, y no un sujeto unificado forzadamente, es lo que constituiría el punto de arranque de esta nueva versión «débil» de la emancipación.

En segundo lugar, es posible, según Habermas, rescatar elementos comunicativos cruciales del ideal ilustrado. Dicho de otra manera, la racionalidad comunicativa está inscrita en el corazón mismo de la modernidad y puede ser utilizada como fundamento de una política democrática que aspire a abrir espacios comunicativos, a proteger aquellos que existen y a expandir los que lo requieran. Así, las ideas de ciencia, razón, certeza, etc., deben ser reelaboradas alrededor de la idea de racionalidad intersubjetiva y dialógica que, aunada con una teoría consensual de la verdad, relativice la autoseguridad del saber.

Por último, la idea de progreso e historia es reemplazada en Habermas por la de etapas del desarrollo moral, que toma de Kohlberg. Según esto, las distintas formas de vida contienen, de modo más o menos desarrollado, elementos comunicativos, dialógicos y racionales que sirven tanto para dotar de sentido a las distintas culturas como para establecer condiciones de legitimidad. El modelo de racionalidad comunicativa (en cuyo seno los participantes discuten democráticamente sobre cursos de acción alternativos) se constituiría en *telos* del desarrollo de toda forma de vida y de todo entramado cultural. Existiría, pues, una tendencia históricamente determinada que apuntaría hacia la consecución de una comunidad regida por criterios comunicativos.

De este modo o en maneras similares en los teóricos de la democracia participativa, la visión de la emancipación se liga a un nuevo universo conceptual. Tal universo abandona el reino de los sujetos unificados, la certeza en el saber o en la historia como proceso indefectible, y se interna en la idea de comunidad democrática, donde los implicados participan

en pie de igualdad en la discusión sobre los cursos de acción alternativos. Este cambio hace que la problemática de la emancipación hoy se vincule con nuevos elementos: el problema de la inclusión del máximo de personas y grupos en los procesos de toma de decisiones democráticas, los problemas de ámbito de la democracia, las dificultades de aplicación de ciertos principios (por ejemplo, principio de la mayoría) sin colisionar con otros (por ejemplo, derechos de las minorías), los problemas de la apatía ciudadana y de la participación ampliada, etc. En todo caso, el nuevo campo de juego democrático constriñe al concepto de emancipación y lo convierte en aliado de transformaciones parciales, en vez de mantenerlo en el horizonte del cambio total de las relaciones económicas, sociales o políticas. Es posible que en este nuevo campo de juego las cosas no sean fáciles para los partidarios de estas posiciones políticas. Sin embargo, es claro que los nuevos problemas y los nuevos objetivos emancipadores sólo pueden crear efectos políticos productivos y legítimos dentro de este nuevo contexto. La ruptura revolucionaria y total con lo establecido se demostró un sueño que políticamente generó una pesadilla. En la nueva situación, y tras la extensión de los sistemas democrático-liberales a casi todos los rincones del planeta, las reformas parciales y la profundización de la democracia parecen las vías más provechosas para una nueva reivindicación de la emancipación política.

BIBLIOGRAFÍA

Arendt, H. (1987), *On Revolution*, Penguin, Harmondsworth, Middlesex.
Bakunin, M. (1978), *Escritos de Filosofía Política*, 2 vols., Alianza, Madrid.
Bloch, E. (1977), *El principio esperanza*, 3 vols., Aguilar, Madrid.
Camus, A. (1982), *El hombre rebelde*, Alianza, Madrid.
Cassirer, E. (1975), *La filosofía de la Ilustración*, FCE, México.
Cohn, N. (1983), *En pos del milenio*, Alianza, Madrid.
Corradi, E. (1977), *Filosofia della morte dell'uomo*, Vita e Pensiero, Milano.
Dahrendorf, R. (1979), *Life Chances*, University of Chicago Press, Chicago.
Dallmayr, F. (1981), *Twilight of Subjectivity*, University of Massachusetts Press, Armherst.
Ferraroti, F. (1984), *Max Weber e il destino della ragione*, Laterza, Roma-Bari.
Foucault, M. (1978a), *Las palabras y las cosas*, Siglo XXI, México.
Foucault, M. (1978b), *Microfísica del poder*, Piqueta, Madrid.
Hegel, G. F. W. (1980), *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Alianza, Madrid.
Horkheimer, M. y Adorno, Th. W. (1994), *Dialéctica de la Ilustración*, Trotta, Madrid, v. e. J. J. Sánchez.
Kant, I. (1989), *Filosofía de la historia*, FCE, México.
Kolakowski, L. (1980-1983), *Las principales corrientes del marxismo*, 3 vols., Alianza, Madrid.
Lenin, V. I. (1961), *Obras escogidas*, 3 vols., Progreso, Moscú.

Lukács, G. (1971), *Historia y conciencia de clase*, Grijalbo, Barcelona.
Manuel F. E. y Manuel F. P. (1984), *El pensamiento utópico en el mundo occidental*, 3 vols., Taurus, Madrid.
Marx, K. y Engels, Fr. (1973), *Obras escogidas*, 3 vols., Progreso, Moscú.
Mitzman, A. (1976), *La jaula de hierro: una interpretación histórica de Max Weber*, Alianza, Madrid.
Nietzsche, Fr. (1981), *La voluntad de poderío*, Edaf, Barcelona.
Nisbet, R. (1980), *Historia de la idea de progreso*, Gedisa, Barcelona.
Orwell, G. (1984), *1984*, Destino, Barcelona.
Popper, K. R. (1973), *La miseria del historicismo*, Alianza, Madrid.
Rousseau, J.-J. (1990), *El contrato social. Sobre las ciencias y las artes. Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Alianza, Madrid.
Vattimo, G. (1986), *El fin de la modernidad*, Gedisa, Barcelona.
VV.AA. (1989), *La Revolución francesa en sus textos*, Tecnos, Madrid.
Weber, M. (1969), *Economía y Sociedad*, 2 vols., FCE, México.
Weber, M. (1975), *El político y el científico*, Alianza, Madrid.

IDEOLOGÍA

Enrique E. Marí

I. LA TEORÍA DE LA IDEOLOGÍA Y SUS ORÍGENES MODERNOS

1. *La Escuela de los Ideólogos: Antoine Destutt de Tracy*

La mayor parte de los autores que se ha ocupado de la así llamada *Teoría de la Ideología* concuerda en que, si bien algunos de los problemas vinculados con ella —como la distinción entre lo aparente y lo real en el pensamiento—, su desarrollo histórico e incluso su condicionamiento social, estaban ya presentes, aunque con distinta orientación, en las obras de Platón y otros filósofos griegos, el ordenamiento de los conceptos en teoría y su organización sistemática es asunto específico de la modernidad. Esto, más allá de la discusión acerca de si existe realmente una *teoría* estructurada alrededor de sus núcleos temáticos, más allá de la extensa variedad de los significados atribuidos a la palabra «ideología», y de los diferentes niveles cognoscitivos y políticos de su uso.

La palabra ideología (*idéologie*), en efecto, fue adoptada en el período de la Revolución francesa por Antoine Destutt de Tracy, en el Instituto Nacional de Francia, para nombrar una disciplina filosófica que funcionara como fundamento y garantía de todas las ciencias. En este sentido, llamó a la ideología *science des idées*. Ciencia sobre el origen y formación de las ideas que, precedida por la teoría de los ídolos de Bacon como arma contra los prejuicios y falsos conocimientos, el empirismo de Locke, el materialismo de Helvetius y el sensualismo de Condillac, cumpliera la tarea de observar y describir el espíritu humano tal como se describe y observa un objeto de la naturaleza, planta o mineral[1].

1. Entre las obras ya clásicas que aluden al origen de la palabra «ideología», se cuentan Barth, 1951, 9-28; Geiger, 1972, 13-16; Naess, Christophersen y Kvale, «Historia del término "Ideología" desde Destutt de Tracy a Karl Marx», en Horowitz, 1964. Véase, asimismo, Trías, 1970, 15-17.

En su *Ensayo sobre el origen de los conocimientos humanos*, Condillac se había esforzado en demostrar que todos nuestros conocimientos no son innatos y proceden de la experiencia. Pero mientras admitía aquí todavía como origen del conocimiento, al lado de las sensaciones, una cierta actividad del espíritu bajo la forma de «reflexión» o facultades del alma, en *Tratado de las sensaciones* remite todas las fuentes de nuestras ideas a una sola: la sensación. Se trata del sensualismo puro o doctrina de «la sensación transformada». La sensación se constituye en el principio único de su sistema, a la manera en que la atracción universal era el centro del sistema de Newton. Para hacer ver que lo que nosotros creemos innato es en realidad adquirido, y lo que creemos simple es en realidad complejo, Condillac recurre en la segunda edición del *Tratado* a un método ingenioso inspirado probablemente en *Carta sobre los sordos y los mudos* (1751), de Diderot. Supone «una estatua organizada interiormente como nosotros y animada con un espíritu privado de toda especie de ideas», cuya envoltura de mármol le impide comunicarse por sus sentidos con el mundo exterior. Luego le acuerda el goce de ellos comenzando por el más subjetivo de todos, el olfato, y muestra que la estatua adquiere la totalidad de las facultades conceptuales y anímicas. El famoso artificio de la estatua le permite retrazar la generación lógica de las ideas. A partir de un espíritu al que se supone privado de todo juicio, Condillac reconstruye las facultades del alma, a la manera en que Rousseau en su *Contrato social* reconstruirá el «estado civil» desde un hipotético estado de naturaleza.

Condillac ejerció influencia en científicos como Lammark, Laplace, Lavoisier, Pinel, Broussai y otros, pero en especial imprimió un fuerte carácter a la Escuela de los Ideólogos, en cuyo seno Destutt de Tracy, al igual que Cabanis, criticó, no obstante, la insuficiencia de sus bases fisiológicas. El contexto global del programa de Condillac, es empero, mantenido: el pensar se reduce al sentir, y se remiten las ideas a las impresiones sensibles. Pero Destutt, quien concibe la ideología como una parte de la zoología que debe ser profundizada en el hombre, introduce el concepto de sensibilidad particular, sentir, recordar, juzgar, querer, moverse, con mayor o menor participación en el pensar, facultades que percibe como «modos del sentir». El creador de la Escuela, además, retorna al concepto de reflexión de los *Ensayos* de Condillac, considerándolo un rasgo característico del espíritu, y no simple sensación transformada, como su predecesor. En *Elementos de Ideología* describe cuatro facultades primarias no descomponibles: voluntad, juicio, recuerdo y sentimiento:

> Si sólo prestamos atención al sujeto, esta ciencia podría llamarse Ideología; Gramática General, si sólo nos fijamos en el medio, y Lógica si no consideramos otra cosa que el objeto. Ella encierra, según fuere el nombre que se le asigne, estas tres partes porque no podemos razonablemente tratar una de ellas sin tratar las otras dos. Ideología es el nombre genérico y, al mismo tiempo, el específico de la primera parte.

Se encuentra pues en Destutt una acepción amplia y otra restringida de la expresión «ideología», pero ambas, al parecer, con connotación política neutral. Pese a este carácter, es muy conocida la abierta hostilidad promovida por Napoleón I contra la Escuela de los Ideólogos. Ahora bien, si lo que estaba en juego dentro de su doctrina hubiese sido una mera cuestión cognoscitiva o epistemológica, ¿cómo explicar la fuerte oposición llevada desde el seno del poder y el duro ataque desatado por quien buscara al principio el apoyo y el consejo del grupo, exhibiendo su orgullo de pertenencia al mismo en el acto de firmar las proclamas de la campaña a Egipto como «General en Jefe, miembro del Instituto»?

La palabra «ideólogo» adquiere, en este cambio valorativo experimentado por el Emperador, un sentido peyorativo. En su discurso al Consejo de Estado del 20 de diciembre de 1812, Napoleón I llama a la ideología «esa tenebrosa metafísica», y escribe con el mismo tenor comentarios a *El Príncipe,* de Maquiavelo. A propósito del pasaje en que este último recuerda que el papa Julio II, después de haber aprovechado su reputación de hombre liberal para llegar a pontífice, no pensó en adelante en conservar ese renombre en su lucha con el rey de Francia, Bonaparte se equipara a él en nota al pie, de este modo:

> La palabra liberal, tomada metafísicamente, me sirvió casi tan bien. Las expresiones de ideas liberales, de modo de pensar liberal, que a lo menos no arruinan ni embelesan a todos los ideólogos, son, sin embargo, de mi invención. Inventado por mí este talismán no servirá nunca más que a mi causa y abogará siempre por mi reinado, aun en poder de los que me destronarán (Maquiavelo, 1971, 79).

En el centro de la controversia está el hecho de que la *ciencia de las ideas* desbordaba el problema del conocimiento al instaurar alrededor del sensualismo, de la experiencia y la ley ética fundada en la naturaleza, un sistema adverso a la ideas religiosas y a la revelación divina eje del partido teocrático interesado en la restauración de la situación política prerrevolucionaria. Mientras buena parte de los ideólogos eran librepensadores, tolerantes o republicanos moderados, y depositaban en la conciencia y en la libertad de las investigaciones su ideal de sistema político, Napoleón no tardó en captar a la religión como el medio más apto para conservar el orden social por él concebido. Apartarse del Instituto y sobre todo de su Sección de Ciencias Morales y Políticas y adherirse a las fuertes críticas dirigidas contra sus miembros y los enciclopedistas por Chateaubriand en *Genio del Cristianismo* y *Atala*, fueron dos acciones que integraron la estrategia de poder de Bonaparte.

El recurso a lo natural enlazado luego a la razón sustituía, en cambio, conforme a iluministas e *idéologues*, al cristianismo. Del mismo modo que la red de las sensaciones habría de reconstruir, al liberar el conocimiento del yugo de la religión, como lo propusiera el barón d'Holbach,

una moral y una política capaces de asegurar el orden y las condiciones del nuevo régimen[2].

Los dos bandos en pugna definían, pues, con suficiente claridad, sus posiciones conceptuales y políticas. Los ideólogos alineados en el marco general de la *Aufklärung* junto a Condillac, d'Holbach y Helvetius, redactor de *De l'Esprit* (1973, 4), cuyo prólogo percibía la moral como una ciencia experimental, soporte básico en la lucha contra los prejuicios. Lo esencial de este sector quedó visualizado: enfrentar esta lucha no sólo como un problema de conocimiento, sino eminentemente político, ya que errores y prejuicios formaban parte del obrar consciente del Estado y la Iglesia. En el otro sector, Napoleón se integraba a los defensores del Antiguo Régimen: Chateaubriand; Louis Ambroise de Bonald, quien equiparaba sociedad intelectual a sociedad religiosa, y atribuía a ésta «la conservación del hombre social mediante la represión de sus depravadas voluntades» (1988, 22); y Joseph de Maistre, defensor en *Le Pape* (1966, caps. XII y XIV) de su autoridad, cánones e infalibilidad de hecho.

Desde sus estrictos orígenes en la modernidad, aparece pues en la ideología un enlace entre lo cognoscitivo y lo socio-político. La perdurabilidad de esta doble problemática, y su profundización, no obstante el diferente giro en los análisis, otorgará su sello a los estudios de los clásicos del marxismo. En *La ideología alemana* y en otros textos como el libro I de *El Capital*, Marx y Engels suministrarán más tarde a las ciencias sociales un instrumento racional y agudo, y al mismo tiempo controvertido en la teoría, para penetrar en la vida y en los acontecimientos de las sociedades. A partir de estos trabajos, ya sea en pro o en contra de las tesis allí expuestas, en la historia del pensamiento, hablar en adelante de ideología y marxismo constituirá casi un pleonasmo.

2. *Influencia de la Escuela de Destutt en Hispano-América*

En *La evolución de las ideas argentinas* (1946, IV, II, «La Reforma Educacional», 170-230), José Ingenieros expone un cuadro extenso de la influencia que enciclopedistas e ideólogos ejercieran sobre la enseñanza filosófica profesada en Buenos Aires. Alude, en particular, a la doctrina sensacionista de Condillac y a su transmisión por Cabanis en el marco de

2. En Vachet (1970, I, 92) se cita del Barón d'Holbach (*Abregé du code de la nature*) el siguiente párrafo que tiende por un lado a descalificar una moral tan estricta y tranquilizadora para el orden social como la del cristianismo y, por el otro, probaría que nunca existió tanta preocupación por los problemas morales que en el Siglo de las Luces: «Atrévete a liberarte del yugo de la religión mi soberbia rival [...] En mi reino es donde impera la libertad [...] ¡Vuelve a la naturaleza niño huido! La naturaleza te consolará, arrojará de tu corazón los temores que te abruman, las inquietudes que te desgarran, los delirios que te agitan, los odios que te separan de los hombres, a quienes debes amar. Vuelto a la naturaleza, a la humanidad, a ti mismo, extiende estas flores por el camino de la vida».

la fisiología natural y por Destutt de Tracy en el de las ciencias morales. En los últimos años de la colonia, el nombre de Condillac era familiar entre los universitarios, aunque citado de segunda o tercera mano. Los viajeros a la Península estaban más informados y el *Tratado de las sensaciones* pudo llegar a Córdoba y Chuquisaca y conocerse ciertamente en México, Bogotá y Lima, al eludir la censura inquisitorial. Los médicos Cosme Argerich y Amancio Alcorta recibieron el sensacionismo de Cabanis. Un ejemplar de *Elementos de ideología* (1804) existe en la Biblioteca Nacional de Buenos Aires, y corresponde a la tercera edición de París de 1817. Producida la Revolución, se propiciaron desde las cátedras las ideas de Destutt introducidas por Juan Crisóstomo Lafinur, Juan M. Fernández de Agüero y Diego Alcorta. Así como el liberalismo gubernamental representado por los ideólogos culminó en Europa con Napoleón I, en las tierras del Plata lo hizo en razón de la evolución de las corrientes en el período de Bernardino Rivadavia y al margen de su simpatía liberal. El Colegio de la Unión del Sud presenció en 1819 la secularización de la enseñanza filosófica, al recibir la cátedra el nombre de «Ideología».

Lafinur la obtuvo y desarrolló un programa calcado, según Ingenieros, de algún sumario de Tracy. Lafinur demostró más entusiasmo que precisión en el estudio de las doctrinas de los ideólogos, y fragmentos inéditos de su curso los publicó Juan María Gutiérrez en sus obras reeditadas en 1915. Su trabajo señala la transición entre el escolasticismo en que el autor se educara en Córdoba y las lecturas superficiales que hizo en Buenos Aires de Destutt, Condillac, Capmany y Hugo Blair. Perseguido por los colonialistas, Lafinur debió emigrar a Chile, donde continuó la polémica sobre la ideología, siendo duramente refutado aquí también, y recibiendo el pseudónimo de «Apóstol del Diablo».

En el contexto histórico del Virreinato del Río de la Plata, la enseñanza de la ideología, tildada abiertamente de herética, fue continuada por Manuel Fernández de Agüero, quien aventajó a Lafinur en espíritu de sistema y claridad de conceptos. Su curso sacudió la vida inicial de la Universidad. Después de la independencia, ocupó en 1822 la cátedra, precisamente en un año en que la reforma eclesiástica incrementó el interés del debate. Publicó en dos volúmenes sus cursos, con el título de *Principios de Ideología (elemental, abstractiva y oratoria)* (1940), en los que indica a Jeremy Bentham y a D'Holbach como los maestros mejor encaminados[3]. Partidario de Cabanis y Destutt, produjo un ma-

3. En su Introducción a *Bentham's Theory of Fictions*, C. K. Odgen reproduce en la página XXVIII el facsímil de una carta del filósofo utilitarista del 21 de mayo de 1802, reproducida con autorización de la Librería de la Universidad de Ginebra, en la que Bentham emplea en forma neutral el vocablo «ideología», en nexo con su concepción de las ficciones. La obra de Odgen fue editada en Londres en 1952. La carta, en parte deteriorada, fue agregada al capítuo I, *Origins and Influences*, punto «A century of neglect», p. XXIX.

nual discreto de ideología, que marginó a Condillac y a Descartes, y atrajo fuertemente a la juventud, como lo pusiera de relieve el diario *El Centinela* del 15 de diciembre de 1822. La contrapartida de esta atracción fue la agresión que le dirigiera Paul Groussac con mención de su condición de ministro parroquial en Morón, al mencionar despectivamente su obra como la de «un simple anticlericalismo de fraile renegado». Los miembros del claustro colonial tuvieron su cátedra por impía y lograron finalmente cerrarla bajo la rectoría de Saenz. A pesar de contar con las simpatías de Las Heras y Rivadavia, sus enseñanzas fueron deploradas en una fuerte campaña desatada en Córdoba por el cura Castro Barros en *El Observador Eclesiástico*, pero no dejaron de ser semejantes a las defendidas por Felipe Senillosa, el barcelonés educado en la Academia de Alcalá de Henares, quien se vinculó en Buenos Aires con la enseñanza universitaria.

Conforme a este espíritu de los ideólogos, asumió finalmente en Buenos Aires la cátedra de Filosofía el citado médico doctor Amancio Alcorta, con más de Cabanis que de Destutt de Tracy, como quedara indicado. Para Groussac, concordante con sus juicios sobre Agüero, impartió enseñanzas impías y heréticas, al igual que las que determinaron la renuncia de su predecesor, si bien sus dificultades fueron menores, al carecer de una equivalente combatividad. En pleno gobierno de Juan Manuel de Rosas, Alcorta, que conocía a Locke, a Bonnet y a los ideólogos, difundió sus pensamientos sin originalidad y con extremada prudencia. Se constituyó en un profesional muy querido y respetado, pero, al mismo tiempo, el someterse a las imposiciones de la dictadura, le fue reprochado por muchos que debieron emigrar del país después de 1840. Con él se interrumpe el ciclo de influencias en Buenos Aires de los ideólogos, en la misma época en que, precisamente en Francia, se había producido ya su declive y reemplazo por el eclecticismo.

II. LA IDEOLOGÍA EN EL PENSAMIENTO MARXISTA

1. *El concepto de Marx sobre ideología, en su crítica al neohegelianismo alemán*

En abril de 1841 Ludwig Feuerbach publicó su libro *La esencia del cristianismo*, que, no obstante continuar un trabajo iniciado antes por Strauss y Bruno Bauer, se constituyó en cabeza de la crítica a la religión realizada por los jóvenes neohegelianos de izquierda, grupo integrado también por Arnold Ruge y Max Stirner. Para este texto, la religión cristiana es la relación del hombre consigo mismo. La tarea que se asigna Feuerbach consiste en probar que la oposición de lo divino y lo humano constituye una oposición ilusoria. La religión es la primera conciencia de sí del

hombre, pero indirecta. El hombre proyecta su esencia fuera de sí, antes de encontrarla en sí mismo. Al considerarse la esencia como realmente perteneciente a Dios, el hombre queda despojado de ella y se convierte en alienado, conforme a la terminología y los conceptos de la filosofía de Hegel. A sus ojos, la religión constituye una forma esencial del espíritu humano, porque revela «con pompa los tesoros escondidos de la naturaleza del hombre», pero al sujetarlo al amor divino, se convierte en obstáculo para el progreso moral, material y social de la época moderna.

Marx, que había sido orientado largo tiempo por el humanismo feuerbachiano, produce en 1845 sus *Tesis sobre Feuerbach*, donde considera que todo su defecto radica en que, al hacer abstracción del curso de la historia y fijar los sentimientos religiosos en sí, supone un individuo aislado del conjunto de las relaciones sociales. Del mismo modo que el defecto del materialismo pasado consistía en considerar la realidad, el mundo sensible, como intuición y no como actividad humana concreta, por lo tanto de modo subjetivo.

En *La ideología alemana*, Marx y Engels sistematizan la crítica contra Feuerbach y los jóvenes neohegelianos, observando que a ninguno de ellos se les ocurrió preguntar por el entronque de la filosofía alemana con la realidad de Alemania, ni por el de su crítica con el propio mundo material que la rodea. Al poner en escena esta dimensión del enlace entre ideas y mundo material, entre las representaciones y el mundo de las fuerzas y relaciones productivas, Marx generó en el pensamiento social una revolución conceptual. La ideología ya no habrá de teorizarse a la manera de Destutt y los ideólogos sobre la base de las ideas, y el materialismo filosófico de los jóvenes neohegelianos exhibirá un rostro idealista en la apreciación de Marx. Los hombres son los productores de las ideas y las representaciones, pero abstraídas éstas de la historia real carecen de valor: a lo sumo, facilitan la ordenación de la historia como colección de hechos muertos, y la ordenación de la filosofía como colección de construcciones abstractas en los empiristas, o de acciones imaginarias de sujetos imaginarios en los idealistas.

A fin de explicar el sentido incorrecto que sus predecesores en la problemática de la ideología asignaban al vínculo entre la conciencia y la vida, depositando lo determinante de este vínculo en la primera y no en la actividad de los individuos reales vivientes, *La ideología alemana* propuso, a la manera de la estatua de mármol de Condillac, otra metáfora persistente y de mucho peso en los análisis, la de *cámara oscura de la ideología*:

> La conciencia no puede ser nunca otra cosa que el ser consciente, y el ser de los hombres es su proceso de vida real. Y si en toda la ideología los hombres y sus relaciones aparecen invertidos como en una cámara oscura, este fenómeno responde a su proceso de vida histórica, como la inversión de los objetos al proyectarse sobre la retina responde a su proceso de vida directamente físico.

Con esta metáfora, las formas de conciencia que corresponden a la moral, la religión, las ideologías, pierden la apariencia de su propia sustantividad, carecen de historia y desarrollo propios. Al intercambiar los hombres su producción material, modifican la realidad y, con ella, su pensamiento y los productos de su pensamiento.

No era suficiente, en consecuencia, librar a la filosofía del logos hegeliano, como lo había hecho Feuerbach poniendo freno a la absorción del ser por el pensar. Tampoco bastaba la disolución del ser religioso en el ser humano, porque éste ser no dejaba de configurar la abstracción de un individuo aislado en el conjunto de las relaciones en que los individuos producen su vida. Había que articular, además, una noción de ideología en el interior de una teoría de la sociedad y de la economía, que permitiera reinstalar el pensamiento en el proceso real de la vida.

En este programa, la metáfora de la cámara oscura permitía disipar las nebulosas y las sublimaciones de la conciencia, y hacer así transparente su condición de reflejos y ecos invertidos del proceso de vida. Los dos elementos esenciales de toda ideología quedan indicados en ella: *el proceso de inversión y la necesidad de este proceso*. La inversión es el punto común que legitima la analogía entre dos fenómenos desemejantes: uno social y otro físico. En la retina se opera una inversión espacial, de abajo arriba o de arriba abajo, mientras que en la cámara oscura juega en un solo sentido, de abajo arriba. Una segunda metáfora esclarece la primera: «Totalmente al contrario de lo que acontece en la filosofía alemana, que desciende del cielo sobre la tierra, aquí se asciende de la tierra al cielo». En *Camera oscura de l'idéologie* (1973, 13-15), Sarah Kofman observa que pasar de una inversión de lo alto a lo bajo a una inversión entre el cielo y la tierra, pone a la luz el privilegio de la ideología religiosa como ejemplar constitutivo de la ideología como tal, e indica, además, una inversión jerárquica o inversión de la inversión, que sustituye un fundamento real por un fundamento imaginario.

2. *Relación entre ideología y fetichismo de la mercancía*

En el libro I de *El Capital*, I, IV, Marx recurre a otra metáfora óptica al desarrollar la doctrina del fetichismo de las mercancías, de la que interesa este pasaje por su proximidad a la problemática de la ideología:

> Es de este modo que la impresión luminosa de un objeto sobre el nervio óptico no se presenta como una excitación subjetiva del nervio mismo, sino como la forma sensible de alguna cosa que existe fuera del ojo. Hay que agregar que en el acto de la visión, la luz se proyecta realmente de un objeto exterior sobre otro, el ojo. Es una relación física entre cosas físicas. Pero la forma valor y la relación de valor de los productos del trabajo no tienen absolutamente nada que hacer con su naturaleza física. Se trata solamente de una relación determinada entre hombres que re-

> viste aquí para ellos, la forma fantástica de una relación de cosas entre sí. Para encontrar una analogía a este fenómeno hay que buscar en la región nebulosa de la religión.

Las relaciones reales que en la cámara oscura se convertían en enigmas y secretos del tipo de la religión y las creencias ideológicas, aparecen también en la doctrina del fetichismo de las mercancías dentro de un aparato en el que relaciones entre los hombres se presentan falseadas como relaciones entre cosas; aun cuando Marx deja de lado en este caso a la analogía física. El valor no lleva escrito sobre su frente lo que es. Más bien, hace de cada producto del trabajo un jeroglífico. Sólo con el tiempo el hombre intenta descifrar el sentido de este jeroglífico y penetrar en los secretos de la obra social a la que contribuye. La transformación de los objetos útiles en valores es, como el lenguaje, un producto de la sociedad. Para Marx, el descubrimiento científico hecho más tarde, de que los productos del trabajo, en tanto valores «son la expresión pura y simple del trabajo humano gastado en su producción, marca una época en la historia del desarrollo de la humanidad, pero no disipa la fantasmagoría que hace aparecer el carácter social del trabajo como un carácter de las cosas, de los productos mismos». La condición de *necesaria*, en tanto estructural, de esta fantasmagoría, es otro de los puntos en contacto puestos de manifiesto en *El Capital* entre ideología y fetichismo.

Sin embargo, entre marxistas y no marxistas, la relación entre ambas doctrinas quedó siempre incierta e imprecisa. Louis Althusser, por ejemplo, aprobó la primera, aunque intentó su renovación, pero descalificó a la segunda por sus raíces hegelianas. Todos los teóricos de la «reificación» y de «la teoría del fetichismo» han intentado fundar en ella, nos dice Althusser en su prólogo a la edición de *El Capital* (1969, 22), sus interpretaciones idealistas del pensamiento de Marx.

En cambio, en la obra de Georg Lukács *Historia y conciencia de clase* (1969), la ideología está directamente determinada por la estructura de la reificación (*Verdinglichung*). También Lucien Sève, en *Marxismo y teoría de la personalidad* (1973), pone en constante relación *La ideología alemana* y el libro I de *El Capital*. En esta misma línea, y dentro de la literatura iberoamericana, Luis Villoro (1985) en su ensayo sobre *El concepto de ideología*, al registrar los distintos sentidos de la palabra «ideología», considera uno de ellos como el que alude a las doctrinas que cosifican o reifican:

> Se entiende por ideología: C1. Conjuntos de enunciados que tienen estas dos características: *a*) presentan los productos de un trabajo como cosas o cualidades de cosas independientes de ese trabajo; *b*) explican el proceso de producción por esos productos cosificados. En Marx y Engels «ideología» tiene este sentido cuando se aplica a la religión o a la filosofía idealista alemana. En ambos casos, se refiere a doctrinas que cosifican (reifican) ideas y que pretenden explicar por esas ideas a su productor o al proceso histórico de su producción.

En definitiva, esta relación no dio origen a estudios exhaustivos, y quedó como un espacio inconcluso, cuando no ambiguo, de la teoría marxista.

3. *Otras caracterizaciones de ideología en la tradición marxista*

Dentro del programa marxista, Louis Althusser intentó renovar en la década del sesenta el concepto de ideología, especialmente en su trabajo «Ideología y aparatos ideológicos de Estado», incluido en *Écrits* (1974). Las tesis fundamentales con que Althusser lleva a cabo su tarea de renovación-corrección de la concepción clásica de la ideología, son las siguientes.

a) Si bien *La ideología alemana* presenta después de los manuscritos del 44 una teoría explícita de la ideología, paradójicamente ésta no es marxista. En cuanto a *El Capital*, contiene numerosas indicaciones, pero no una teoría en sí misma, la que en gran parte depende de la ideología en general. Corresponde distinguir el proyecto de una *ideología en general*, de la teoría de las *ideologías particulares* (religiosa, moral, política, jurídica). Una teoría de las ideologías se apoya, en última instancia, en una historia de las formaciones sociales, es decir, de los modos de producción. En *La ideología alemana*, la ideología es puro sueño, lo que le permite decir a Marx que no tiene historia propia, en tanto pálido reflejo vacío e invertido de la historia real. La expresión de Marx «la ideología no tiene historia» es negativa. Althusser la recoge como expresión, pero le cambia de valor. Las ideologías en particular tienen una historia propia, determinada en última instancia por la lucha de clases, pero la ideología en general no tiene historia, y ello implica un significado absolutamente positivo: lo propio de la ideología es estar dotada de una estructura y de un funcionamiento tales que la convierten en una realidad no histórica o bien omnihistórica. La ideología general es eterna, como el inconsciente de Freud, por la inmutabilidad y la omnipresencia de esa estructura y funcionamiento en las sociedades de clases. Ideología e inconsciente tienen el mismo carácter no por trascendentes a toda historia, sino por esta omnipresencia o transhistoricidad.

b) Con esta base, Althusser, formula su definición: «La ideología es una "representación" de la relación imaginaria de los individuos con sus relaciones reales de existencia». Dos tesis la acompañan.

Tesis I: La ideología representa la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia. En la ideología no se representa el conjunto de las relaciones reales que rigen la existencia de los individuos. Si lo que se reflejara en la representación del mundo fuesen las condiciones de existencia de los hombres, bastaría interpretar esa representación ideológica, bastaría el pensamiento iluminista del siglo XVIII

sobre las bellas mentiras de sacerdotes y déspotas, o la respuesta feuerbachiana o de Marx en *La cuestión judía*, en el XIX, sobre una representación alienada, con la que concuerdan André Gorz en *Historia y enajenación* (1964) o Roger Garaudy en *Perspectivas del hombre* (1964), para hacer transparente el problema. Pero lo que toda ideología representa en su deformación necesariamente imaginaria, no son las relaciones de producción y sociales existentes, sino la relación (imaginaria) de esos individuos con las relaciones reales en que viven. Con esta tesis se acuerdan perfiles más fuertes al carácter necesario de la ideología, y se conserva su doble condición de ilusión/alusión. La relación imaginaria es una relación de segundo grado que se compone de imágenes y conceptos, pero también de *estructuras* que se imponen a la mayoría de los hombres, sin pasar por sus conciencias, por el hecho de estar estampadas en ellas.

Tesis II: La ideología tiene una existencia material. Una ideología existe siempre en un aparato. La literatura clásica del marxismo concibió explícitamente el Estado como un aparato represivo, término que comprende estrictamente no sólo el aparato especializado que rota sobre la práctica jurídica (policía, tribunales, cárceles), sino el ejército y el cuerpo central del Gobierno. Así, la teoría clásica es esencial, pero descriptiva. Para poder avanzar, Althusser sugiere la incorporación de lo que llama «Aparatos ideológicos de Estado» (AIE), que no funcionan con base en la violencia, sino mediante la ideología: el AIE religioso, escolar, jurídico, sindical, de información (prensa) y cultural. Al igual que los aparatos de represión, los AIE tienen su faz recíproca de coacción, sanciones, exclusión, selección.

La categoría de sujeto es constitutiva de toda ideología, en tanto que toda ideología tiene la función de constituir a los individuos concretos como sujetos, funcionando en el interior de los rituales prácticos de la vida cotidiana. La ideología, interpela a los individuos como sujetos, en rigor sujetos-sujetados, como se planteara en el ámbito de la psicología lacaniana. Lo propio de la ideología es imponer, sin que lo parezcan, las evidencias como evidencias, que no podemos dejar de *reconocer*. El anverso es la función de *desconocimiento*, ya que lo que ocurre dentro de la ideología parece ocurrir fuera de ella.

En lo religioso, a su vez, la interpelación de los individuos en tanto sujetos supone la existencia de otro «sujeto», en cuyo nombre se interpela a todos los individuos. Dios se define como el sujeto por excelencia.

En *Lectura de Althusser* (1970, 101), Saúl Karsz sintetiza el concepto del autor de *Pour Marx* de este modo:

> El discurso ideológico no es una simple copia transcriptiva, un reflejo instrumental: no dice lo que ve, porque no hay nada por ver, sino lo que la ideología ve. Y lo que ve es el producto de una duplicación que no conoce como tal duplicación [...] las

ideologías llaman objeto real al fantasma que ellas mismas han producido pero del cual no pueden explicar el funcionamiento. Por eso están obligadas a recogerlo de la realidad, como si ellas mismas no hubieran comenzado a instalarlo allí.

III. LA IDEOLOGÍA EN LA SOCIOLOGÍA DEL CONOCIMIENTO. KARL MANNHEIM

Mientras que en el marxismo, a diferencia de le escuela originaria de Destutt, la concepción de la ideología tuvo un carácter prevalentemente peyorativo y polémico, suscitando a su vez una polémica que, en realidad, no pudo permanecer indiferente en sus mayores decibelios a las influencias de la lucha política planteada por el mundo occidental contra el así llamado socialismo real hasta su reciente crisis en la Unión Soviética, la sociología del conocimiento, planteada entre otros por Max Scheler y Karl Mannheim, inició en Alemania una tradición crítica neutral. Se trata de una crítica relevante, reacia a incluir las condiciones históricas, los juicios de valor, y proclive a sostenerse en el ámbito de la teoría. El Mannheim del primer período, el de la sociología del saber, estaba muy influido por la doctrina marxista, al punto que se llegó a caracterizar su teoría como la de Marx bajo el ropaje de la ciencia burguesa (Lenk, 1974). Mannheim no consideró las escisiones sociales como simples divergencias de intereses sino como divergencias en el modo de pensar.

Su tesis principal, sostenida en *Ideología y utopía* (1958, 53-64), fue, sin embargo, que hay formas de pensamiento que no pueden ser adecuadamente comprendidas, mientras sus orígenes sociales permanezcan oscuros.

Para Mannheim, relacionar las ideas de los hombres con la situación particular que tienen en la estructura social es correcto, pero tal proceso difiere del de determinar la verdad o falsedad de sus juicios.

En cuanto a la ideología, Mannheim discierne dos significados, *el parcial* y *el total*. Hay algo común a ambas concepciones: la situación vital del sujeto influye siempre en sus opiniones, percepciones e interpretaciones. Pero mientras la concepción particular designa como ideología sólo a una parte de las afirmaciones del oponente, la total pone en duda toda la *Weltanschauung* del adversario. El primer caso no se aparta de lo psicológico, aunque tratemos con grupos. Implica un fenómeno intermedio entre la simple mentira y el error como resultado de un aparato conceptual defectuoso. En el segundo, se incluye toda la cosmovisión del oponente y su aparato conceptual, como ocurre en el pensamiento conservador, y en el de la burguesía liberal. No se trata de engaños, ni siquiera de intereses, sino de la visión de todo un estrato social cuyas circunstancias existenciales se comparten. La concepción total requiere el análisis sociológico que revela que un grupo descubre la «determinación situacional» de las ideas de los opositores, sin conciencia de que su pro-

pio pensamiento, considerado infalible y absoluto, también está determinado. Esto lo conduce a distinguir entre *relativismo* y *relacionismo*. El relativismo es un producto de la moderna manera de proceder histórico-sociológica, «que se basa en el reconocimiento de que todo pensar histórico está ligado a la posición concreta del pensador en la vida (*Standortsgebundenheit*)». Sin embargo, la intelección no valorativa no conduce necesariamente al relativismo, pues a la luz de la concepción total, la ideología en su concepto relacional no es idéntica a ilusión. El relacionismo significa que «todos los elementos de la significación en una situación determinada se refieren unos a otros y derivan su significación de su interrelación recíproca en un determinado esquema de pensamiento». El relacionar las ideas individuales con la estructura total de un objeto histórico-social, es distinto del relativismo filosófico que niega la validez «de toda norma y la existencia de un orden en el mundo».

En cuanto a la verdad, Mannheim consideró vana la esperanza de descubrirla independientemente del conjunto de significaciones sociales, y reivindica para la sociología del conocimiento, en la que predomina la capa intelectual o *intelligentzia*, el esfuerzo crítico de tomar con cautela los puntos de vista rivales y las posiciones antagónicas, que debían complementarse unas con otras.

La preocupación de Mannheim sobre el problema de la ideología, su amplio examen y lo riguroso de sus tesis, influyeron en el pensamiento de Robert K. Merton, Talcott Parsons, Lewis Coser, H. A. Halsey y Theodor Geiger, entre otros. Pero esto no implicó adhesión integral. Así, Geiger juzgó el concepto de «ideología particular» de Mannheim como un retroceso, al considerar que, en la doctrina de las ideologías, sólo podemos ocuparnos de las proposiciones de los otros, pero no de sus pensamientos. Y Merton (1964, 65-74), compartió la mayor parte de las críticas de Alexander von Schelting en *American Sociological Review* (agosto, 1936), en especial lo dudoso de adoptar el concepto de ideología como central, y la confusión de esferas en que incurre Manheim.

IV. IDEOLOGÍA Y CIENCIA

La relación entre ideología y ciencia ha sido uno de los puntos más debatidos en la teoría, al diferir los autores entre asimilar totalmente la ideología a la falsedad y enfrentarla a su opuesta contradictoria, la ciencia, con su supremo valor de verdad, hasta aquellos que, sin asimilar una a otra, perciben la primera como suministradora de la materia prima de la segunda. Es éste el caso de Althusser, quien considera la ciencia como conocimiento precientífico, pero coincide con Gaston Bahchelard en rechazar la tesis de la continuidad entre el conocimiento común y ciencia, y entre una ciencia y otra. La conocida categoría de la ruptura episte-

mológica, del autor de *El materialismo racional* y *La formación del espíritu científico*, fue adoptada por Althusser. En *Philosophie et philosophie spontanée de savants* (1974), desenvolvió en forma de tesis los siguientes puntos principales: *a*) corresponde a la filosofía, es función interior a ella, demarcar la ciencia de la ideología; *b*) una proposición ideológica es una proposición que, siendo el síntoma de una realidad diferente de la que ella visualiza, es una proposición falsa en tanto conduce al objeto sobre el que fija la atención; *c*) las proposiciones filosóficas justas en el sentido de adecuadas, no tienen valor de verdad; *d*) el efecto-filosofía es diferente del efecto-de-conocimiento, que es producto de la ciencia. Existe una explotación de la ciencia por la filosofía; *e*) existe una filosofía espontánea de los científicos (ideología).

El análisis althusseriano de la relación ciencia-ideología fue provisorio, pero se incorporó fragmentariamente en filósofos de diversas tradiciones.

En *La sociedad* (1961, 183-205), Theodor Adorno y Max Horkheimer, más que ocuparse de la relación entre ciencia e ideología respecto de los valores de verdad, puntualizan la transformación funcional, negativamente integradora, de la ideología como falsa conciencia en el capitalismo tardío:

> La falsa conciencia actual, socialmente condicionada, ya no es espíritu objetivo, inclusive en el sentido de que ya no se cristaliza ciega y anónimamente sobre la base del proceso social. Por el contrario, se trata de algo *científicamente adaptado* a la sociedad.

Una crítica de este tenor está también presente en *El hombre unidimensional,* de Herbert Marcuse (1968):

> Así, la racionalidad tecnológica no cuestiona la legitimidad de la dominación, más bien la defiende, y el horizonte instrumentalista de la razón se abre sobre una sociedad racionalmente totalitaria.

Los análisis de Marcuse y Arnold Gehlen de la ideología tecnocrática en que se ligan ciencia, tecnología e ideología, fueron a su turno reinterpretados, a partir del concepto de racionalización de Max Weber, por Jürgen Habermas en *La técnica y la ciencia como ideología* (1968).

El vínculo entre ideología y ciencia también ocupó la atención de lo que se conoce como concepción analítica (no en el sentido de la Escuela de Oxford) o empírica, que incluye a varios autores. Entre ellos, Mario Bunge, en «¿Ideologizar la ciencia o cientifizar la ideología?» (1979), sostiene haberse llevado al grotesco la afirmación de que la ciencia depende de la ideología. En forma oscurantista se afirma que la ciencia es la ideología del capitalismo, y la decisión de combatirlo se tradujo en rechazar la ciencia. Bunge no identifica a los autores a los que alude, ni determina con precisión sus tesis. Lo hace en cambio en *La sociología como ciencia*

(1993), texto en el que expresa que muchos jóvenes fueron extraviados por Marcuse y Habermas, al interpretar la ciencia y la tecnología como ideología del *establishment*. Culparon a ambas de los pecados de los políticos y dirigentes de los negocios proclives al belicismo, a la degradación ambiental y a la explotación económica. Muchos revoltosos abrazaron el irracionalismo y el misticismo, como el anarquista epistemológico Paul K. Feyerabend, autor del lema «todo vale».

Estas enormidades, reconoce en el primer artículo citado, tienen, sin embargo, algún fundamento, ya que «si bien es falso que toda ciencia depende de alguna ideología, es cierto que las ideologías tienen alguna influencia sobre algunas ciencias, en particular las sociales, y que éstas a su vez alimentan o pueden alimentar a algunas ideologías». Define la ideología como un cuerpo de ideas más o menos coherente pero no necesariamente verdadero, que puede ser más o menos amplio como las cosmovisiones, o restringido, como el psicoanálisis, las religiones, las creencias infundadas sobre la naturaleza y el hombre (astrología, espiritismo, magia), y las socio-políticas.

Las ideologías constituyen un subsistema de la cultura. En rigor, agrupan a un sistema de creyentes, como la grey cristiana y la marxista. No obstante, ninguna ciencia social realista debe ignorar su poder en las sociedades, pues contribuyen a inmovilizarlas o dominarlas. La diferencia entre la ciencia y las ideologías consiste en lo siguiente: la primera está constituida por hipótesis más o menos comprobables con regularidades que se expresan en leyes o tendencias, es capaz de producir predicciones, no contiene juicios de valor, ni programas de acción. Las segundas son dogmáticas y resistentes a las novedades científicas.

Aunque de hecho no hay ideologías plenamente científicas, se pueden diseñar ideologías científicas, a la manera de creencias fundadas en el estudio científico de la realidad social. En tal carácter pueden inspirar la investigación científica, no menos que obstaculizarla. Los ideólogos hablan de la ideología de la ciencia, pero no se ocupan de la ciencia de la ideología, que comprendería: el análisis conceptual de un cuerpo de creencias ideológicas; la investigación de las actitudes y su función social; las relaciones entre las creencias y los tipos psicológicos.

El estudio de Bunge tiene cierta cuota de dispersión, y mezcla sin rigor diversos conceptos. En lo esencial, se aparta de los análisis clásicos que colocan en el centro de la investigación —como observa Luis Villoro (1979, 11-16)— a la ideología no sólo como creencia injustificada, sino como conciencia invertida de la realidad, esto es, falsa. Sin embargo, Bunge confía en que la investigación teórico-científica podrá poner a prueba afirmaciones metaideológicas de este tipo, al calcular los coeficientes de correlación entre clase social y actitud política, y esta esperanza lo pone positivamente a distancia de todo relativismo, e incluso del relacionismo en la modalidad planteada por Mannheim.

Georges Canguilhem, en «¿Qué es una ideología científica?» (1977, 34-45), distingue las ideologías científicas de las ideologías de los científicos. Recuerda que Marx, en *La ideología alemana*, oponía las ideologías políticas, económicas, jurídicas y religiosas, a la ciencia económica, que él entendía constituir. Tampoco cita Marx a la ciencia entre las ideologías. Sin duda, al criticar a Feuerbach le reprocha no haber comprendido que la ciencia de la naturaleza considerada «pura» recibe sus objetivos y sus medios de la actividad material de los hombres, pero esto no autoriza a no hacer ninguna diferencia de estatuto epistemológico entre el discurso ideológico, como es la economía liberal, y el discurso verificado de la mecánica celeste o del electromagnetismo. Canguilhem reprocha al marxismo rehusar a la geometría griega lo que Marx acordaba al arte griego, y se apoya para ello en el conocido pasaje de la *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, en el que Marx sostiene que el arte puede conservar valor permanente aun después de agotadas sus condiciones históricas. La propuesta de Canguilhem, respecto de la relación ciencia/ideología, se resume en tres conclusiones:

> *a*) Las ideologías científicas son análisis explicativos cuyo objeto es hiperbólico, en relación a la norma de cientificidad que le es aplicada en préstamo; *b*) siempre hay una ideología científica antes de una ciencia, en el campo en que la ciencia vendrá a instituirse; siempre hay una ciencia antes de una ideología, en el campo lateral que esta ideología enfoca oblicuamente; *c*) la ideología científica no debe ser confundida ni con las ciencias falsas, ni con la magia, ni con la religión. Como ellas, está movida por una necesidad inconsciente de acceso directo a la totalidad, pero es una creencia sin transparencia frente a una ciencia ya instituida, de la que reconoce el prestigio y cuyo estilo intenta imitar.

V. EL FIN DE LAS IDEOLOGÍAS Y EL IMAGINARIO SOCIAL

1. La Teoría de la Ideología ocupó el centro de las discusiones sociales en las décadas de los sesenta y setenta del presente siglo. Dos corrientes, una hostil y otra que intenta ampliar el cuadro de cuestiones y las problemáticas abarcadas por ella, se instalaron en los debates más recientes: la postulación del fin de las ideologías, y los trabajos desarrollados, muy especialmente por Cornelius Castoriadis, con el nombre de «imaginario social». La primera corriente tuvo sus teóricos más importantes en Daniel Bell y en Seymour Martin Lipset. En *El fin de las Ideologías* (1960), Bell considera que la ideología ha perdido actualidad y capacidad de persuadir, y que ha cedido su lugar a la tecnología social o a la ingeniería social. Las ideologías fueron conformadas por intelectuales que deseaban consolidar su puesto en la sociedad, y no por científicos. La articulación de la teoría de la ideología se produjo, según Bell, en este medio. Interpreta a la ideología como ideología total, una forma de religión laica, sustraí-

da a los sistemas religiosos que imperaban antes, destinada a excitar las emociones. En su artículo «¿El fin de la ideología?» (1964), apoyándose en David Riesman, Seymuour M. Lypset se inscribió en esta teoría de la desideologización, que nació al conjuro de las ilusiones generadas por el Estado de Bienestar. Los problemas fundamentales de la revolución industrial, es su tesis, han sido resueltos, y las diferencias entre izquierdas y derechas no son profundas, pero esto no significa que no haya lugar para la controversia de partidos. El triunfo mismo «de la revolución social democrática en occidente termina con la política doméstica de aquellos intelectuales que necesitan ideologías o utopías para ser movidos a la acción política». La lucha de clases democrática continuará, pero será sin ideologías. Lipset asume su creencia como hiperracionalista, y concluye que aunque la ideología y la pasión pueden no ser necesarias para sostener la lucha de clases, sí lo son en el esfuerzo internacional por desarrollar instituciones económicas y políticas libres en el resto del mundo.

El alcance crítico de las concepciones de la desideologización, tiene por referente fundamental al marxismo, y su núcleo interpela a las ideologías políticas. Dada esta restricción temática, dicen muy poco acerca de lo tratado por la teoría de la ideología en los autores clásicos del siglo pasado y en la sociología del conocimiento. En este sentido, están estrechamente emparentadas con las posteriores elaboraciones de *El fin de la historia,* de Francis Fukuyama (1989), quien con bases hegelianas apunta como error del marxismo atribuir causas materiales a fenómenos que son esencialmente ideales por naturaleza, al no comprender que las raíces de la conducta económica residen en el reino de la conciencia y de la cultura. La lucha por el reconocimiento, conforme a la categoría de Hegel, la voluntad de arriesgar la vida de uno por un fin puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que pone coraje, imaginación e idealismo, serán reemplazadas antes de la poshistoria por cálculos económicos , problemas técnicos y la satisfacción de demandas refinadas de consumo. El fin de la historia, en Fukuyama, se basa en el agotamiento postulado de alternativas sistemáticas viables al liberalismo occidental. Para todos los críticos de Fukuyama, como Samuel P. Huntington, Timothy Fuller y David Satter, entre otros, la debilidad esencial de Fukuyama es asimilar sin viabilidad, ni sólida investigación, el fin de un ciclo a una modificación fundamental de la historia. El fin de la historia, por cierto, arrastra el fin de las ideologías, luego de lo cual, alega Fukuyama en forma paradójica e inconsecuente, seguirán siglos de aburrimiento que harán que la historia comience otra vez.

Bell, Lypset y Fukuyama se incorporan así a un mismo cuadro conceptual, desarrollando sus ideas en el limitado plano del enlace ideología-política. De hecho, entre desideologización y fin de la historia se tiende una misma línea.

Para Edward Shils, en *Ideología. Concepto y función* (1979, 598) defensores y críticos de la tesis del fin de la ideología no supieron distinguir entre ideologías y concepción del mundo por una parte, e ideología y programa por otra. Pero la concepción teórica implícita en la ideología va más allá de ello: supone no sólo que cualquier cultura es capaz de existir en un estado de escasa integración, sino también que la cultura de cualquier sociedad con alto nivel de diferenciación está también débilmente integrada, y no puede ser suplantada por una ideología. El salto y la discrepancia entre lo ideal y lo real constituye, de cualquier modo, una fuerte presión para la continuidad de las ideologías, reforzada por la tradición ideológica de la modernidad.

2. En la década de los ochenta, Cornelius Castoriadis promovió otra corriente que se inscribe, en cambio, con correcciones, en la tradición marxista y freudiana, pero que, paradójicamente, implica un desplazamiento de la teoría de la ideología, al ocupar su lugar el concepto de *imaginario social*. Filósofos y científicos sociales se apropiaron en buen número del término y de la idea general, hecho que, junto con la crisis política del marxismo, atenuó el nivel de los estudios sobre la ideología en vísperas de la nueva centuria.

El concepto de imaginario, no coincide con el de imagen especular, imagen en el espejo o en la mirada del otro. Por el contrario, el espejo y su posibilidad, la mirada en el espejo, son obra del imaginario, que constituye una creación *ex nihilo*. Se trata de una creación incesante de figuras de la que depende la realidad y la racionalidad. La creación a la que alude Castoriadis es una creación social-histórica y psíquica, pero indeterminada aun cuanto siempre depende de una perspectiva o proyecto político. Marx y Freud revisados, constituyen las raíces de su pretensión teórica. De hecho, dos puntos esenciales diferencian la concepción del imaginario social de la teoría de la ideología. En primer lugar, la prioridad que Castoriadis acuerda a lo simbólico, por encima de lo material, en la creación de lo institucional o del mundo histórico-social. En segundo término, la idea de que el punto de partida, la creación de la urdimbre simbólica es *ex nihilo*, y no resultado de un proceso social en desarrollo. En *La institución imaginaria de la sociedad* (1993, I, 253-285), sostiene que la historia es inconcebible fuera de la imaginación productiva o creadora, a la que llamó «imaginario radical», tal como se manifiesta antes de toda racionalidad explícita en la constitución de un universo de significaciones. El papel del imaginario es proporcionar respuestas a preguntas básicas, como quiénes somos, qué queremos, qué nos falta. Estas respuestas no las pueden proporcionar la realidad ni la racionalidad, salvo en cierto sentido. Cuando el marxismo, aduce, cree mostrar que se desprenden de la superestructura ideológica que es la religión o la filosofía, y que no son más que el reflejo refractado de la ac-

tividad social de los hombres, «tiene en parte razón en la medida que apunta a la teorización explícita, en la medida también en que ésta es efectiva (aunque no íntegramente) sublimación y deformación ideológica, y en que el sentido auténtico de una sociedad ha de ser buscado en primer lugar en su vida y su actividad efectivas. Pero se equivoca cuando cree que esta vida y esta actividad pueden ser captadas fuera de un sentido que conllevan, o que este sentido es evidente por si mismo». Antes de que la filosofía se hubiese planteado como cuestión explícita estas cuestiones, el hombre lo hizo como animal inconscientemente filosófico. El hombre es un animal poético que proporcionó en lo imaginario respuesta a esos interrogantes.

La concepción del imaginario social incluye las redes simbólicas en estructuras psíquicas profundas, que Castoriadis desarrolla con estricto conocimiento de las categorías del psicoanálisis. Al combinar lo sociológico con lo psíquico, dando prioridad a este último en lo simbólico, Castoriadis se pone a considerable distancia de la teoría de la ideología.

BIBLIOGRAFIA

Adorno, Th. W. y Horkheimer, M. (1961), *La sociedad*, Proteo, Buenos Aires.
Adorno, Th, W. y Horkheimer, M. (1966), *Sociológica*, Taurus, Madrid.
Aguilar Rivero, M. (1984), *Teoría de la ideología*, UNAM, México.
Althusser, L. (1969), *Para leer El Capital*, Siglo XXI, México.
Althusser, A. (1974), *Philosophie et philosophie spontanée des savants*, Maspero, Paris.
Althusser, L. (1974), *Escritos*, Laia, Barcelona.
Ansart, P. (1980), «Les sujets de l'idéologie», en *Analyse de l'idéologie*, Galilée, Paris, 65-83.
Barth, H. (1951), *Verdad e ideología*, FCE, México-Buenos Aires.
Bonald, L.-A. de (1988), *Teoría del poder político y religioso,* Tecnos, Madrid.
Bunge, M. (1979), «¿Ideologizar la ciencia o cientificizar la ideología?», en *Ideología y ciencias sociales*, UNAM, México, 41-51.
Bunge, M. (1993), *Sociología de la ciencia*, Siglo Veinte, Buenos Aires.
Canguilhem, G. (1977), *Idéologie et rationalité*, Vrin, Paris.
Castoriadis, C., (1993) *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Barcelona.
Condillac (1963), *Tratado de las sensaciones*, Eudeba, Buenos Aires.
Destutt de Tracy, A. (1817), *Éléments d'idéologie*, s.e., Paris-Buenos Aires.
Fernandez de Agüero, J. M. (1940), *Principios de ideología elemental abstractiva y oratoria*, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires.
Feuerbach, L. (1963), *La esencia del cristianismo*, Claridad, Buenos Aires y Trotta, Madrid, 1995.
Feuerbach, L. (1964), *Textos escogidos*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
Feuerbach, L. (1964), *Sa vie et son oeuvre*, PUF, Paris.
Garaudy, R. (1964), *Perspectivas del hombre*, Platina, Buenos Aires.

Geiger, Th. (1972), *Ideología y verdad*, Amorrortu, Buenos Aires.
Gorz, A. (1964), *Historia y enajenación*, FCE, México.
Habermas, J. (1968), *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.
Helvetius (1973), *De L'Esprit*, Marabout, Paris.
Horowitz, I. L. (comp.) (1964), *Historia y elementos de la sociología del conocimiento* I, Eudeba, Buenos Aires.
Ingenieros, J. (1946), *La evolución de las ideas argentinas*, Problemas, Buenos Aires.
Karsz, S. (1970), *Lectura de Althusser*, Galerna, Buenos Aires.
Kofman, S. (1973), *Camera Oscura de l'Idéologie*, Galilée, Paris.
Lenk, K. (1974) *El concepto de ideología*, Amorrortu, Buenos Aires.
Lukács, G. (1969), *Historia y conciencia de clase*, Grijalbo, México.
Lipset, S. M. (1964), «¿El fin de la ideología?, en Horowitz (1964), I, 72-83.
Mc Lellan, D. (1971), *Marx y los jóvenes hegelianos*, Martínez Roca, Barcelona.
Maistre, J. de (1966), *Du Pape*, Droz, Genève.
Mannheim, K. (1958), *Ideología y utopía*, Aguilar, Madrid.
Marcuse, H. (1968), *El hombre unidimensional*, Joaquín Moritz, México.
Marx, K. (1968), *La ideología alemana*, Pueblos Unidos, Montevideo y Universidad de Valencia, [2]1992.
Marx, K. (1969), *Le Capital*, Garnier-Flammarion, Paris y Siglo XXI, Madrid.
Naess, A., Christophersen, J. A. y Kvale, K. (1964), «Historia del término ideología desde Destutt de Tracy hasta Karl Marx», en Horowitz (1964), I, 23-37.
Merton, R. K. (1964), «La sociología del conocimiento», en Horowitz (1964).
Odgen, C. K. (1952), *Bentham's Theory of Fictions*, London.
Otero, M. H. (1979), «Historia de la ciencia y la ideología», en *Ideología y ciencias sociales*, UNAM, México, 215-230.
Parsons, T. (1964), «La institucionalización de las ideologías», en Horowitz (1964), II, 100-108.
Quinton, A. (1980), *Francis Bacon*, Alianza, Madrid.
Sève, L. (1973), *Marxismo y teoría de la personalidad*, Amorrortu, Buenos Aires.
Shils, E. (1979), «Ideología», en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 5, Aguilar, Madrid.
Trías, E. (1970), *Teoría de las ideologías*, Península, Barcelona.
Vachet, A. (1972), *La ideología liberal*, Fundamentos, Madrid.
Villoro, L. (1979), «El concepto de ideología en Marx y Engels», en *Ideología y ciencias sociales*, UNAM, México.
Villoro, L. (1985), *El concepto de ideología*, FCE, México.
Zeitlin, I. (1968), *Ideología y teoría sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires.

NACIONALISMO

Andrés de Blas Guerrero

El nacionalismo, como ideología y movimiento político, es una realidad difícil de aprehender en el marco de una teoría explicativa de carácter global. Su profunda versatilidad y el casuismo que le rodea, se reconcilian con dificultad con las pretensiones de una teoría de esas características. Y si difícil es la explicación, más lo es el intento de dar cuenta de las posibilidades de eclosión, desarrollo y parálisis de unos movimientos y unas ideologías en los que son visibles objetivos tan diversos como los que se esconden en los pliegues de los nacionalismos estatales, autonomistas, separatistas o irredentistas. El estudio de los casos concretos debe, sin embargo, hacerse compatible con las pretensiones de una teoría general orientada a complementar, mejor que a sustituir, ese tipo de estudio. En todo caso, una teoría general tendrá siempre su justificación en la influencia que los nacionalismos mantienen entre sí y en el hecho de que surgen en coyunturas políticas similares dentro de un mundo interdependiente.

I

La distinción entre nación política y nación cultural es el fundamento para la comprensión de dos tipos ideales de nacionalismo, en tanto tomen como soporte una u otra idea de nación. En el nacionalismo político cabe suponer un mayor sentido funcional y pragmático, en tanto que fuente de legitimidad y generador de lealtad hacia una forma de Estado-nación que, en el mundo occidental, se ha terminado transformando en una realidad equiparable a la del sistema político liberal-democrático. En contraste con él, un nacionalismo de carácter cultural tendería a acentuar

rasgos más emotivos y comprometidos, menos acordes con una lógica instrumental, en coherencia todo ello con el modo de concebir la nación como objetivo en sí, mejor que como artefacto al servicio de la vida política. Si se quieren evitar, sin embargo, los ecos de una distinción entre nacionalismos «occidentales» y «orientales», convendría tener bien presente el carácter ideal de una tipología que, como en el caso de la distinción entre naciones políticas y culturales, no puede impedir la presencia de concreciones de la idea de nación y de nacionalismo en que se confunden los rasgos atribuidos a unos modelos ideales más aptos, por otro lado, para explicar la génesis ideológica de los hechos nacionales que su complejo significado desde finales del siglo XIX al momento actual.

Se señalaba hace un momento la diversidad de funciones que puede corresponder a las ideologías y a los movimientos nacionalistas. En esta línea, podría intentarse una tipología que relacionara el nacionalismo con las grandes ideologías políticas contemporáneas. Existe así un nacionalismo liberal-democrático, en tanto tiene como objetivo la legitimación de un Estado de esas características, y existe también la posibilidad de que el nacionalismo cultural se ajuste a este carácter liberal-democrático, en tanto se oriente a la liquidación de viejas formas de organización política incompatibles con la vigencia hacia adentro y hacia afuera de los valores liberales; éste podría ser el supuesto de una parte importante de los nacionalismos culturales del centro y del este de Europa, que luchan en la segunda mitad del siglo XIX y en los primeros años del XX contra viejos imperios sentenciados por la marcha de la historia.

El deslizamiento hacia la derecha de una parte importante de los nacionalismos, a partir de finales del siglo pasado, nos pone en la pista del significado de unos nacionalismos conservadores y reaccionarios llamados en muchos casos a convertirse en expedientes de legitimación preferidos por los regímenes autoritarios y totalitarios surgidos en el periodo de entreguerras. Las complejas relaciones del nacionalismo con los partidos socialistas y comunistas primero, con los movimientos de liberación del mundo colonizado después, y con grupos y movimientos radicales de la vida occidental a partir de la década de los sesenta de nuestro siglo, nos permitiría hablar de unos singulares nacionalismos revolucionarios y radicales. Todo ello sin olvidar la dinámica propia de unos nacionalismos culturales que han demostrado una notable capacidad de adaptación a los nuevos tiempos, tanto en la elaboración de sus mensajes políticos, como en su condición representativa e integradora de nuevos agentes sociales.

Dicho lo anterior, parece obligado intentar dar cuenta de algunas de las grandes explicaciones del surgimiento y desarrollo del nacionalismo, que cuentan con especial predicamento en el mundo actual. Llegado a este punto, me ha parecido conveniente presentar estas teorías agrupadas en dos grandes bloques. El primero incluiría a aquellas explicaciones susceptibles de ser englobadas, en sentido lato, dentro de los en-

foques de la modernización, prestándose especial interés a este respecto a las aportaciones concretas de B. Anderson y E. Gellner. El segundo prestaría mayor atención a las explicaciones ideológicas, sirviendo en este caso de ilustración la obra de E. Kedourie e I. Berlin. Me ha parecido de interés añadir a estos bloques una referencia a los estudios de M. Hroch sobre los movimientos nacionales, y terminar con una alusión a otros estudios particularmente interesados en una perspectiva estrictamente política. Ni qué decir que esta presentación de las interpretaciones actuales del nacionalismo no hace justicia a otros estudios de innegable interés, por ejemplo los de K. Deutsch, E. J. Hobsbawm, P. Alter, A. Smith o los surgidos en el ámbito iberoamericano. Pero tengo la esperanza de que esta delimitación haga más fácil mi intento de presentar un panorama mínimamente ordenado del estado de la cuestión en lo que hace al estudio del nacionalismo.

II

En estrecha relación con la teoría funcionalista, fueron los estudiosos de la modernización los que quizá hicieron avanzar con mayor eficacia, después de la Segunda Guerra Mundial, el conocimiento del nacionalismo. Descubrir su capacidad para impulsar nuevos procesos de identidad en sociedades en cambio, poner de manifiesto su atractivo para facilitar la movilización de esfuerzos de toda índole con los que dotar a los Estados emergentes de la legitimidad necesaria para impulsar complejos procesos de modernización económica y social, fue un trabajo extraordinariamente fructífero en relación a los nacionalismos tercermundistas.

Los procesos de modernización habían supuesto antes, en el ámbito occidental, una intensificación de la movilización social que se concretó en un incremento de la asimilación de los ciudadanos a las pautas culturales dominantes en el conjunto del Estado; pero esa movilización pudo también traducirse en quiebra de la lealtad tradicional a esa organización estatal y en el surgimiento de discursos nacionalistas propiciadores de nuevas realidades nacionales.

Parece evidente que las diferencias puestas al descubierto por los efectos de la modernización y la densificación de las comunicaciones sociales, son capaces de generar una conciencia de singularidad; esta conciencia, alentada por las ideologías nacionalistas, es capaz de romper viejas solidaridades, forzar la eclosión de conflictos interétnicos y propiciar el surgimiento de identidades nacionales. La etnicidad puede convertirse en todo caso en un formidable instrumento susceptible de ser utilizado por algunos ciudadanos como respuesta a las nuevas situaciones creadas por ese proceso de modernización.

En este contexto encajaría la explicación general del nacionalismo in-

tentada por B. Anderson. El punto de partida es la consideración de la nación como una comunidad imaginada, caracterizada por su limitación espacial y por su aspiración a la soberanía política. El nacionalismo será la fuerza ideológica capaz de dar vida a esta comunidad, al tiempo que el resultado de un proceso en el que, junto a la erosión de la religión, las lenguas sagradas y las viejas monarquías, se ha producido «la medio fortuita, pero explosiva interacción entre un sistema de producción (el capitalismo), una tecnología de la comunicación (la imprenta) y la fatalidad de la humana diversidad lingüística».

El impulso nacionalista y la consiguiente construcción de las naciones en el mundo contemporáneo ha respondido a pautas desiguales. El caso americano, tanto del norte como del sur, evidencia las limitaciones de la lengua como elemento genético de la nación y del nacionalismo, e ilustra las posibilidades de este último para desarrollarse sin el recurso a impulsos populistas o sin el protagonismo de unas poderosas clases medias. Las naciones iberoamericanas tienden a corresponderse con las demarcaciones administrativas propias de la vieja organización colonial, como consecuencia de una política metropolitana que ha hecho de los distintos territorios imperiales unas zonas económicas aisladas entre sí, lo que permitió a la población criolla la construcción de una identidad diferenciada.

Las nuevas naciones europeas del siglo XIX, surgidas de la desmembración de los imperios, tendrán como rasgos singulares en relación a las americanas la existencia de lenguas propias y la no menos significativa presencia de modelos políticos de referencia (EE.UU., Francia postrevolucionaria, América hispana). El desarrollo de la educación, el comercio, la industria, las comunicaciones y la maquinaria estatal generarán nuevos impulsos para la unificación dentro de los viejos Estados nacionales, animando así el proceso de «nacionalización» de los mismos y dando origen a los que Seton-Watson ha llamado, no sin riesgos de confusión, nacionalismos «oficiales».

Es verdad, como señala Seton-Watson, que en algunas ocasiones —el caso ruso, por ejemplo— el nacionalismo «oficial» se singulariza por su carácter reactivo ante lo que pueden ser considerados como nacionalismos populares. Pero no es menos cierta la existencia de otros nacionalismos «oficiales», de impulso estatal, que tienen poco que ver con supuestos de reacción y bastante relación en cambio con las exigencias derivadas de un orden político liberal o de una política de expansión exterior. Por último, y dentro de la descripción de estas variantes de nación y de nacionalismo, se refiere B. Anderson a los hechos nacionales surgidos al compás del proceso de descolonización, capaces de combinar los rasgos de un nacionalismo «americano» (aceptación de los limites geográficos coloniales y de la lengua imperial), «popular» europeo (vocación populista y movilizadora) y «oficial» (políticas de «rusificación» a favor de la ocupación de un aparato político heredado de la etapa colonial).

E. Gellner es uno de los más influyentes estudiosos del nacionalismo desde la perspectiva sociológica. Su hasta cierto punto paradójica actitud ante él (negación de los postulados del nacionalismo cultural, aceptación de la generalidad y funcionalidad del nacionalismo) suscita sentimientos encontrados tanto entre los propios nacionalistas como entre sus detractores. Su punto de arranque es profundamente desmitificador de las ideas propias del nacionalismo cultural. En tanto éste consista en la pretensión de hacer dependientes las realidades estatales de unos hechos culturales, se revela como una aspiración que no solamente choca con el pasado, sino que plantea serios problemas al presente, a la vista de una complejidad cultural desacorde con la posibilidad de crear tantos Estados como realidades nacionales de signo cultural existentes. Establecido que solamente las realidades estatales pueden poner en marcha con garantías de eficacia las demandas nacionalistas, Gellner subraya el dato de que las sociedades tradicionales son, en buena medida, incompatibles con las pretensiones del nacionalismo; se pondría ello de manifiesto en el carácter dominante, en este tipo de sociedades, de las organizaciones políticas de base local o vocación imperial.

Solamente el capitalismo, el industrialismo más exactamente, está en condiciones de descubrir la necesidad de la nación. Un crecimiento económico constante, un cierto igualitarismo, la necesidad de unos agentes educativos especializados, son el *sine qua non* de la respuesta nacionalista. En todo caso, contra las pretensiones de los nacionalismos culturales, resultaría evidente que es la demanda impulsada por estas necesidades sociales, y no la fuerza de las realidades étnico-lingüísticas, la creadora de la nación. Ello no significa conceder un triunfo a las explicaciones «difusionistas». Porque lo significativo del proceso es lo que el nacionalismo tiene de respuesta a necesidades estructurales de carácter universal. La crítica al nacionalismo cono ideología se resuelve así en una aceptación de sabor determinista de su inevitabilidad.

III. LA EXPLICACIÓN IDEOLÓGICA

Este tipo de explicación, en la que encajarían algunos de los estudiosos pioneros del nacionalismo, como H. Kohn y C. Hayes, sigue resultando una perspectiva insustituible en la comprensión de la realidad nacional. La voy a tratar de ilustrar a continuación con el recurso a la obra de E. Kedourie e I. Berlin. La posición de Kedourie significa una renuncia a la «totalidad» inherente a las pretensiones de los enfoques sociológicos, para retomar el hilo de una explicación histórico-ideológica. En su libro *Nacionalismo*, Kedourie parte de la identificación del núcleo duro de la doctrina nacionalista: la pretensión de suministrar un criterio adecuado para resolver la relación entre grupos de población y Estado. La huma-

nidad, argumentaría el discurso nacionalista, está dividida naturalmente en naciones definidas por unos criterios culturales, y solamente las naciones pueden ser el soporte de adecuadas y legítimas organizaciones estatales. Por novedosa que resulte esta idea hasta los inicios del siglo XIX, sería hoy un principio firmemente arraigado en la retórica política de Occidente y, como consecuencia de ello, en la del mundo actual. A partir de aquí intentará rastrear la génesis histórico-ideológica de la doctrina. La Revolución francesa resultara un requisito para que el discurso nacionalista pueda prosperar. Pero corresponderá a la filosofía política alemana sentar las bases ideológicas que lo hagan posible.

La insistencia de Kant en el principio de autodeterminación individual da inicio al proceso; argumenta Kedourie que es a través del camino abierto por I. Kant por donde discurre el posterior discurso nacionalista de Herder, Fichte y otros escritores capaces de combinar ese imperativo autodeterminante con el gusto por la diversidad. Lo significativo de este nacionalismo orgánico alemán será la definición de la nación en términos estrictamente culturales, dentro de los cuales la lengua ocupa un lugar decisivo; idea recurrente en estos iniciales planteamientos nacionalistas será la creencia de que los miembros de la nación solamente alcanzan su libertad y realización al servicio de un ser nacional necesitado de una organización estatal propia. Esta explicación a la génesis de la ideología nacionalista se completa con una serie de observaciones histórico-sociológicas, que van desde la valoración del lugar de la historiografía ante el problema, hasta la consideración de las bases sociales de los ideólogos nacionalistas.

Establecida la génesis del nacionalismo, Kedourie pasa a considerar su dinámica política, y presta especial atención a la práctica napoleónica, a los problemas de la restauración y al surgimiento de un clima estético capaz de crear un marco adecuado a la difusión de la doctrina. Tras apuntar la distancia de fondo entre una lógica liberal-democrática y una lógica nacionalista, termina su estudio con una brillante exposición de los estragos originados por la generalización del nacionalismo en la Europa central y del este, gracias al apoyo al mismo por las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial. Complementariamente, en su estudio preliminar a *Nacionalismo en África y Asia*, ofrecerá una explicación a la difusión de los ideologías más allá del reducto europeo.

Berlin no es propiamente un especialista en el estudio del nacionalismo, aunque sea seguramente uno de los grandes filósofos políticos del siglo XX, además de autor de significativa importancia en el campo de la historia de las ideas políticas en particular y de la ciencia política en general. Berlin ofrece unas claves para entender el nacionalismo que no se alejan sustancialmente de las empleadas por Kedourie y que, inevitablemente, limitan el campo de estudio a lo que venimos llamando nacionalismo cultural. Para esta ideología, dice Berlin, será un axioma que los

hombres pertenecen de modo natural a un grupo nacional cuyo modo de vida colectivo difiere del de otros grupos de la misma especie.

Los caracteres de los individuos serían conformados por esa adscripción espontánea y no es posible avanzar en la comprensión de los hombres sin tener en cuenta este dato. La realidad nacional es entendida como un organismo biológico; en caso de que los valores nacionales entren en conflicto con otros, resulta evidente para los nacionalistas la necesidad de la prevalencia de aquéllos. Por último, la razón más significativa para defender una creencia, un modo de vida o una política, habrá de ser —desde la perspectiva nacionalista— su condición de «nuestra», su correspondencia con la comunidad nacional propia. Berlin es consciente de que estos rasgos son los propios de un «tipo ideal» de nacionalismo, pero considera que «estos ingredientes en distintos grados y proporciones, se encuentran en todas las ideologías nacionalistas en expansión que proliferan en el momento actual sobre la Tierra».

Inmediatamente después trata de dar cuenta de las causas que explican el despertar de esta ideología. Fiel a su punto de partida de que el nacionalismo orgánico alemán es el modelo de referencia al que se ajustan después otras manifestaciones nacionalistas, acepta que el «sentimiento herido» a consecuencia del ataque a los valores de una sociedad tradicional, es el motor de la respuesta nacional. Resulta hasta cierto punto indiferente que el ataque provenga de una conmoción bélica, de la revolución tecnológica, de la apertura y cierre de mercados, de la perturbación introducida en el *status* de algunos grupos sociales o de la falta de oportunidades para minorías educadas, desplazadas por cualesquiera de estos cambios sociales. Las situaciones enumeradas, sin embargo, no explican por sí mismas el despertar nacionalista. La historia registra muchas y complejas agresiones a los más entrañables valores de una sociedad, sin que ello haya llevado aparejado el despliegue del nacionalismo. Hace falta un grupo de personas que sean capaces de ofrecer una alternativa política de esa clase. Y coincidiendo con Kedourie, Berlin acepta aquí el papel decisivo de la inteligencia nacionalista.

La explicación lleva implícito el reconocimiento de la tesis difusionista a partir de la ciudadela alemana. Pero al margen del potencial atractivo de las ideas, Berlin no ignora el clima favorable para esta ideología creado por la destrucción de viejas jerarquías sociales como consecuencia de la racionalización industrial y burocrática, la pérdida de seguridad emocional en un mundo cambiante, y los procesos de alienación y anomia propios de un nuevo estadio social caracterizado por el hundimiento de arraigados valores culturales, religiosos y políticos. No debe olvidarse, en todo caso, que un defensor tan significativo del pluralismo como Berlin tiene que estar dotado de una especial sensibilidad para descubrir los valores culturales y las potencialidades integradoras que pueden subyacer a los hechos nacionales por debajo de los discursos nacionalistas.

IV. EL ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS NACIONALES

La obra de M. Hroch ha tenido una significativa influencia dentro de los estudios más recientes sobre la cuestión. Su interés se centra, sin embargo, en un aspecto parcial, aunque sumamente importante, de la cuestión: las causas que explican el surgimiento de unos movimientos nacionalistas basados en la idea de nación cultural y el estudio de las fases de desarrollo de estos movimientos, así como la aproximación a las razones de su éxito o fracaso.

La nación que sirve de soporte a los movimientos nacionalistas se caracteriza por unos rasgos mínimos indispensables: la memoria de un pasado común, la existencia de unos lazos lingüísticos y culturales que facilitan un grado de comunicación aceptable entre los connacionales, y la conciencia de una igualdad básica entre todos los integrantes del grupo nacional, que se ven a sí mismos como miembros de una misma realidad social. A tenor de una caracterización de esta clase, Hroch acepta la existencia de un modelo «francés» de nación que, en sustancia, sería el resultado de la transformación de un viejo Estado feudal en un Estado «civil» de carácter moderno; en este tipo de nación, el «tercer Estado» se proclama su genuino representante, encabezando un proceso en que el desarrollo económico y social de la nueva sociedad corre paralelo a la generalización de la conciencia nacional. Estamos ante un claro ejemplo de nación política, ante el que el único reproche de Hroch sería su pretensión, que él estima típicamente anglosajona, de convertirse en la única realidad nacional significativa. El segundo modelo de nación sería el cultural, propio de pequeños territorios sin una tradición de nacionalismo «dinástico» o protonacionalismo. En estas entidades territoriales no ha existido una clase gobernante surgida del grupo étnico localmente mayoritario, ha faltado una precisa delimitación administrativa y no se ha manifestado de modo acusado una tradición de producción cultural propia.

Dada por buena esta situación de pluralismo nacional, el estudioso checo se concentraría a partir de este momento en el estudio de aquellos movimientos nacionales orientados a la construcción de una nación de base etnolingüística. Los objetivos básicos de estos movimientos serían el desarrollo de una cultura nacional basada en la lengua local, el logro de los derechos civiles y de significativos niveles de autonomía para la nación de signo cultural, y la creación de una estructura social compleja y desarrollada en coincidencia con los limites del grupo étnico. El movimiento nacional habría cumplido su función en el momento de alcanzarse estos objetivos.

El aspecto más conocido de la obra de Hroch es la distinción de tres grandes fases en el desarrollo de estos movimientos. En la primera de ellas, la fase A, los activistas quedarían constreñidos a un trabajo de corte

sustancialmente académico, orientado al mejor conocimiento de la historia y de la realidad cultural del grupo étnico llamado a la construcción de la nación. En la fase B, los activistas dan un paso más allá en favor de una agitación patriótica orientada a forzar el surgimiento de una auténtica conciencia nacional. La fase C registraría el paso de un movimiento de élites a un movimiento de masas, produciéndose ordinariamente en este momento una complicación en el seno del movimiento que lleva al surgimiento de distintos grupos y partidos dentro del, en otro tiempo homogéneo, movimiento nacional.

El autor estima de la mayor importancia para el desarrollo y rumbo posterior de los movimientos nacionales animados por la ideología nacionalista, el momento en que se produce el inicio de la fase A y el paso a las posteriores. Según que el movimiento nacional arranque en momentos de gobierno absolutista o constitucional, coincida con coyunturas de cambio económico o se desarrolle en el marco de una sociedad tradicional, son previsibles rumbos bien diferentes para su existencia. Especialmente significativo es el supuesto, típico de la Europa occidental, de que la fase A del movimiento coincide con la existencia de un marco político liberal y con el despliegue de una definida economía capitalista. En estos supuestos es previsible un lento desarrollo del movimiento nacional que no alcanzaría su fase C si no hasta avanzado el siglo XX. Los casos de Escocia o de Gales, de Flandes, País Vasco y Cataluña, podrían ser ilustrativos de esta situación. Estaría en la naturaleza de las cosas que, en estos supuestos, los movimientos nacionales encuentren relativamente fácil acomodo en la planta constitucional de sus Estados.

El éxito de los movimientos nacionales, entendiendo por tal su generalización dentro del grupo étnico de base y la posibilidad de forzar una reconstrucción política *ad hoc*, radicaría, entre otros factores, en la existencia de unos claros antecedentes históricos de autonomía política para la realidad cultural aspirante a transformarse en nación. La memoria de una antigua independencia, la supervivencia de una lengua escrita, son factores decisivos para un éxito condicionado en todo caso por la habilidad reconstructora o imaginativa de los ideólogos de la fase A.

Un segundo factor de éxito estaría ligado al nivel de eficacia del Estado en que se ubica la realidad cultural aspirante a nación y al desarrollo social y económico de la comunidad estatal. A riesgo de forzar las ideas de Hroch, me atrevería a decir que la crisis de legitimidad del Estado y de la correspondiente nación política, es una condición indispensable para que pueda prosperar el movimiento nacional de base cultural. La solidez de ese Estado y de esa nación política se constituyen así, junto a la capacidad integradora del orden constitucional liberal-democrático, en los más serios obstáculos a la labor de unos movimientos nacionales que solamente están dispuestos a darse por satisfechos con la plena realización política de su nación.

Si la anterior situación se ve complementada por altos niveles de movilidad social vertical y horizontal en el seno de la sociedad estatal y por un alto nivel de comunicación entre sus integrantes, todavía disminuyen las posibilidades de los movimientos nacionales. Un último factor de notable significación en que insiste Hroch es la existencia o no de tensiones sociales susceptibles de expresarse a través de conflictos lingüísticos o culturales. Los conflictos entre universitarios del grupo étnico no dominante y las viejas élites, el choque entre campesinos de la etnia «emergente» y propietarios de la etnia que ha ejercido tradicionalmente el poder, o entre artesanos y comerciantes y grandes productores divididos por similares alineaciones étnicas, son de enorme significación para la vida de esos movimientos nacionales.

V

Al margen del peso de explicaciones históricas y sociológicas, debe hacerse notar que los estudios actuales sobre el nacionalismo tienden a subrayar la significación de un dato que nunca ha pasado desapercibido a los estudiosos más atentos del tema: el decisivo significado de la búsqueda del poder en estrecha relación con la materialización más plástica del mismo en los tiempos modernos, el Estado. El nacionalismo se constituye así en una instancia privilegiada de legitimación del Estado existente o en el vehículo a través del cual nuevos agentes sociales pretenden llegar a la conquista del poder político en la forma, preferente pero no exclusiva, de Estado soberano. Es cierto que la aludida versatilidad del fenómeno nacionalista le permitirá ponerse al servicio de la revolución o de la contrarrevolución, animar el despliegue histórico del liberalismo democrático o amparar las respuestas autoritarias o totalitarias a este proceso, servir de consuelo a quienes no ven otras vías de transformación radical de la sociedad a convertirse en esperanza de quienes quieren defender un viejo y querido mundo en desmoronamiento. Pero el elemento que subyace a tan complejos y contradictorios papeles políticos es el convencimiento de su funcionalidad, de cara al objetivo de conquista o mantenimiento del poder político en sus distintas plasmaciones territoriales.

Las tensiones de signo secesionista en el mundo actual, refuerzan la conveniencia de dar prioridad a este enfoque más realista, menos apegado a las singularidades étnico-lingüísticas y a las grandes explicaciones sociológicas, a la hora de buscar la motivación fundamental, aunque no exclusiva, de los nacionalismos contemporáneos. El caso de los nacionalismos periféricos de los países desarrollados tiene al respecto una particular fuerza explicativa. Por ejemplo, hacer del nacionalismo vasco una mera reacción de una cultura amenazada, tiene que enfrentarse con

el dato de que ese nacionalismo surge desde plataformas urbanas —limitadamente diferenciadas del conjunto del Estado—, en unos medios sociales burgueses y de clase media y en contextos políticos como el segundo trecho de la Restauración, la II República y la transición democrática, caracterizados por intentos de comprensión y de aproximación a las realidades culturales diferenciadas de la vida española. La pretensión de singularidad es siempre rasgo obligado de todo movimiento nacionalista; pero es la visión comparada de este tipo de nacionalismo la que pone en cuestión el peso de explicaciones casticistas en favor de intentos de comprensión más apegados a la lucha por el poder.

J. Breuilly ha arrojado luz a este respecto con su consideración de los nacionalismos de base cultural en el mundo actual. El teórico celo independendista del SNP preocuparía limitadamente a unos electores nacionalistas que tampoco parecen íntimamente conmovidos por las grandes cuestiones de identidad cultural. Mucho más importante ha parecido ser para ellos la hipotética capacidad del SNP cara a una negociación de la salida de la crisis económica en términos beneficiosos para Escocia. Son los nuevos grupos sociales surgidos del reajuste económico los que parecen dar soporte al nacionalismo, y ello es lo que explicaría el carácter concreto, material y pragmático de sus reivindicaciones básicas. Pero no sucedería cosa muy distinta en un nacionalismo *quebecois* que se ha orientado a la presión sobre el gobierno central cara a la defensa de los intereses económico-sociales de la región, con preferencia a la pretensión de afirmar una supuestamente amenazada identidad nacional. El nacionalismo de las regiones avanzadas de Occidente tiene poco que ver hoy con el viejo mosaico de los desenganchados de la historia, que en otro momento pudo levantar, aunque no sostener y asentar, la bandera del descontento nacionalista. La sistemática utilización que la burguesía catalana hizo de la tensión nacionalista en su negociación con el gobierno central, puede ser una clave para entender un tipo de nacionalismo, sabedor de la importancia de sus actitudes como garantía de espacios políticos de uso exclusivo y de relaciones más cómodas con el conjunto del Estado.

El conflicto centro-periferia no tiene por qué llevar aparejado la existencia de opresiones o relaciones de desigualdad de carácter cuasicolonial o abiertamente colonial. Resultan suficientes las tensiones generadas por la diferente ubicación territorial del poder político, económico y cultural, una situación en la que el simple paso del tiempo puede resultar explicación suficiente, para que se produzcan las bases de una lucha por el poder expresada mediante el recurso al nacionalismo. Lo que subyace en este modo de ver las cosas más político, más apegado a la lucha por el poder, es la relativización, de una parte, de unas explicaciones ideológicas tentadas por la concesión de una desmedida importancia al significado de las doctrinas y al papel de los intelectuales en la

difusión del nacionalismo. Pero no menos importante es la puesta entre paréntesis del significado todopoderoso de unas realidades étnicas que algunos ven como el dato capaz de generar una conciencia nacional que arrastra al surgimiento de poderosos movimientos nacionalistas. La etnicidad no es una realidad inamovible y «natural» que se imponga a la voluntad de los actores políticos. Ideologías, identidades y datos étnicos necesitan de una movilización por grupos y élites sociales para transformarse en acicates significativos de los movimientos nacionales. Y resulta plausible que esos grupos y élites, en la lucha por el poder y en la defensa de sus intereses económico-sociales, recurran a unas causas nacionales que pueden resultar medios mejor que fines de sus actuaciones.

BIBLIOGRAFÍA

K. Deutsch es autor, entre otros estudios sobre la cuestión, de *Nationalism and Social Comunication*, J. Willey, New York, 1966; *Tide among Nations*, New Jersey, 1965 (v. e. FCE, México) y *El nacionalismo y sus alternativas*, Paidós, Buenos Aires, 1971. Es autor también de un exhaustivo repertorio bibliográfico sobre nacionalismo para el momento de su publicación: *Selected Bibliography on Nationalism*, New York, 1953.

La primera contribución influyente de E. Hobsbawm al estudio del tema fue posiblemente «Some Reflections on Nationalism», en T. J. Nossiter (ed.), *Imagination and Precision in the Social Science*, Faber, London, 1972. Su último libro sobre el particular, *Nations and Nationalism since 1870*, Cambridge University Press, 1990 (v. e. Crítica, Barcelona). Ha coeditado con T. Ranger *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983.

P. Alter, *Nationalism*, E. Arnold, London, 1989.

A. Smith es autor de una amplísima obra sobre la cuestión. Entre otros estudios, pueden destacarse *Las teorías del nacionalismo*, Península, Barcelona, 1976 (primera edición de 1971); *Nationalism in the Twentieth Century*, New York University Press, 1979; *The Ethnic Origins of Nations*, Blackwell, Oxford, 1988 y *National Identity*, Penguin Books, London, 1991. Es también editor de *Nationalist Movements*, Macmillan, London, 1976.

B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nations*, Verso, London, 1983. (v. e. de FCE), México.

H. Seton-Watson, *Nation and State*, Methuen, London, 1977.

La primera aproximación influyente de E. Gellner al tema está recogida en su libro *Thought and Change*, Weidenfield and Nicolson, London, 1964. Su libro más importante, *Nation and Nationalism*, Blackwell, Oxford, 1983 (v. e. Alianza, Madrid). Entre otros trabajos recientes sobre la cuestión, su libro *Cultura, identidad y política*, Gedisa, Barcelona, 1981 y los artículos «The Dramatis Personae of History»: *East European Politics and Society*, 4/1 (1990), y «Le nationalisme en apesanteur»: *Terrain*, 17 (1991).

El libro más conocido de H. Kohn ha sido *La idea del nacionalismo*, [1]1944, v. e. FCE, México. También, *Prophets and Peoples in Ninetheenth Century Nationalism*, Harper and Brothers, New York, 1912 y *Nacionalismo. Su significado e historia*, Paidós, Buenos Aires, 1967.

Los estudios más importantes de C. Hayes serían *Essays on Nationalism*, Macmillan, New York, 1928; *The Historical Evolution of Modern Nationalism*, R. R. Smith, New York, 1931, y *Nationalism: a Religion*, Macmillan, New York, 1960 (v. e. UTHEA, Buenos Aires).

La obra de E. Kedourie sobre el tema específico del nacionalismo, pese a su influencia, es muy breve. Se reduciría a su sucinto estudio general, *Nationalism*, Hutchinson, London, 1960 (v. e. CEC, Madrid) y a su introducción a *Nationalism in Africa and Asia*, New American Library, New York, 1970.

El estudio más importante de I. Berlin sobre la cuestión es el que lleva por título «Nationalism», recogido en *Against the Current*, OUP, Oxford (v. e. FCE, México). Se ha aproximado también al tema en sus estudios sobre historia de las ideas políticas, particularmente en *Vico and Herder*, Hogarth Press, London, 1976. También en su artículo «La rama doblada: sobre el origen del nacionalismo», en *El fuste torcido de la humanidad*, Península, Barcelona 1992 (el artículo citado es de los años setenta).

El libro más conocido de M. Hroch es *Social Preconditions of National Revival in Europe....*, Cambridge University Press, 1985. Entre otros trabajos más recientes, «How much does Nation Formation depend on Nationalism»: *Last European Politics and Society*, *4/1* (1990) y «Social and Territorial Characteristics in the Composition of the Leading Groups on National Mouvements», en A. Kappeler (ed.), *Comparative Studies on Government and Non-Dominants Ethnics Groups in Europe. 1850-1940*, VI, European Science Foundation, 1992, Darmouth. Una reciente síntesis de sus puntos de vista en «From National Movements to the Fully-Formed Nations»: *New Left Review*, (1993).

J. Breuilly, *Nationalism and States*, Manchester University Press (v. e. Pomares, Barcelona), del colonialismo interior.

La literatura «clásica» sobre el tema la constituyen, además de los pioneros trabajos de R. Lafont, el libro de M. Hetcher, *Internal Colonialism: the Celtic Fringe in British National Development. 1536-1966*, Routledge and K. Paul, London, 1975 y su posterior aproximación a la cuestión en el libro editado por E. Tiryakian y R. Rogowski, *New Nationalism on the Developed West. Toward Explanation*, Allen and Unwin, Boston, 1985, así como el estudio de T. Nairn, *Los nuevos nacionalismos en Europa (The Break-Up of Britain)*, Península, Barcelona, 1979.

Mención aparte merecería la importante y abundante bibliografía iberoamericana sobre la cuestión nacional. La razón de no citarla aquí es que su centro de interés prioritario no ha sido tanto la teoría general del nacionalismo como el estudio de casos correspondientes tanto a supuestos políticos de base estatal como a movimientos e ideologías nacionalistas de carácter subestatal. Pueden verse algunas referencias a esta bibliografía iberoamericana en mi libro *Nacionalismos y naciones en Europa* (Alianza, Madrid, 1994) en cuyo capítulo primero se publicó la primera versión del presente texto. Una muestra significativa y reciente de la literatura iberoamericana sobre la cuestión pueden resultar las actas del Congreso sobre Nacionalismo en Europa celerado en Santiago de Compostela en 1994 (Universidad de Santiago de Compostela, 2 volúmenes).

PAZ Y GUERRA

Alfonso Ruiz Miguel

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre la guerra y la paz pueden dividirse, tanto metodológica como conceptualmente, en dos principales categorías: los científico-sociales y los filosófico-morales. Los primeros, que tienen su antecedente más elaborado en los escritos renacentistas sobre el arte de la guerra, comprenden desde los estudios históricos y estratégicos hasta las más omnicomprensivas disciplinas de la polemología o de la *peace research*, siendo von Clausewitz, con su *Vom Kriege,* el prototipo clásico de tal aproximación científico-social. Los estudios filosófico-morales, por su parte, cuyo cultivo sistemático comienza con los tratados de los iusnaturalistas racionalistas y los de sus precursores españoles, han dado lugar a una incesante literatura, tanto crítica como justificatoria, en la que la inmensa mayoría de los clásicos del pensamiento filosófico, de Hobbes a Rousseau o de Hegel a Rawls, han colocado la reflexión sobre la justificación de la guerra en un lugar importante de sus construcciones teórico-políticas. Apenas es necesario decir que si la perspectiva científico-social es predominantemente explicativa, la filosófico-moral es básicamente normativa. Entre una y otra perspectivas pueden situarse los estudios jurídicos, propios del Derecho internacional, cuyos orígenes doctrinales son compartidos con los filosóficos, si bien su naturaleza es hoy eminentemente interpretativa de normas positivas. La interpretación de normas es una tarea ambigua, pues a partir de la mera consideración descriptiva de un cuerpo normativo, también reelabora y propone normativamente, y con más o menos consciente fundamentación en una u otra filosofía, una determinada comprensión de aquél. El punto de vista que aquí se adopta es el filosófico-moral, si bien se harán las oportunas

referencias a la regulación jurídico-internacional y a sus principales opciones interpretativas.

II. LOS CONCEPTOS DE PAZ Y GUERRA

Una de las discusiones filosóficas clásicas en esta materia versa sobre el problema previo de los conceptos asumidos o propuestos de paz y guerra. Frente a una larga tradición para la que, entre «paz» y «guerra», el término valorativamente positivo es el primero —no, desde luego, sin algunas importantes excepciones, como Hegel, De Maistre o Nietzsche—, en cambio, desde un punto de vista conceptual, el término primitivo, fuerte y positivo (en el sentido, ahora, de descriptivamente afirmativo) es el segundo. Para muchos de los clásicos, y aun para cualquier aproximación inicial al problema, lo que caracteriza a la paz es la ausencia de guerra, pero no a la inversa, definiéndose esta última, positivamente, como conflicto violento o armado entre dos comunidades políticas. Frente a esta noción conceptualmente negativa de paz, como no-guerra, existe también una larga tradición, que se hace remontar a un paso bíblico (Isaías 54, 13-14, y 60, 17), para la que la paz, como *opus iustitia*, es una noción conceptualmente —además de valorativamente— positiva, caracterizada por relaciones de justicia y armonía, en especial dentro de una comunidad.

Por supuesto que, como toda definición es en último término convencional, cabe definir positivamente la paz y, en una dicotomía perfecta, la guerra como ausencia de paz. Pero semejante operación conduce de forma casi inevitable a conceptos como los de «violencia estructural» y similares, según los cuales la violencia no es ya sólo la utilización de la fuerza física, e incluso psicológica, sino que es también violencia la provocación o sustentación de cualquier injusticia social mediante el mantenimiento de un aparato de fuerza como el estatal, tanto respecto de los propios ciudadanos como en relación a terceros países (Galtung, 1985, 27-72). En esta posición, en realidad, la idea de violencia pierde toda referencia empírica a la utilización real o potencial de la fuerza, siendo violenta toda injusticia social, aunque esté asentada en la tradición o en el consenso. Bajo tal punto de vista valorativo, sin embargo, la utilización de la fuerza contra la violencia estructural puede ser vista, bien como un acto violento aunque justificado, o bien como un acto en pro de la paz justa y no propiamente violento.

La definición conceptualmente positiva de paz convierte, sin duda, a este concepto en un valor moralmente más atractivo que a su mucho más escueta alternativa de la paz como mera ausencia de guerra, puesto que la ausencia de conflicto violento es compatible con distintas y graves situaciones de injusticia. Es verdad que una larga tradición consagra cier-

tas formas de injusticia grave como motivo de justificación de la guerra, pero eso no obliga a identificar una determinada situación, como la paz, con ciertas condiciones, como la justicia, que, junto con otras, garantizan la perdurabilidad de aquélla. En realidad, el concepto positivo de paz resulta a fin de cuentas más confuso y menos manejable que el negativo. Más confuso porque, en la medida en que no se quiera forzar el significado usual de la palabra «guerra» hasta definirla como ausencia de paz en su sentido más amplio, ha de admitirse la existencia de situaciones intermedias que no son propiamente de guerra, puesto que no existe conflicto armado, pero que tampoco son todavía de paz, puesto que contienen injusticias. Y menos manejable porque mientras la ausencia de conflicto armado puede determinarse fácilmente remitiéndose a los hechos, la determinación de cuándo una situación social es justa y armoniosa depende de muy diferentes conjuntos valorativos entre los que, de hecho al menos, no suele haber acuerdo universal y ni siquiera dominante.

Una consideración de la paz como ausencia de guerra reproduce el significado común por el que la paz no es necesariamente un bien último ni único, admitiendo la posibilidad de una paz injusta o inestable o, incluso, de la perpetua pero indeseable paz de los cementerios. Desde tal punto de vista, la existencia de paz puede conllevar o no algún valor moral, pero en este caso conviene distinguirlo de otros criterios morales, como los relativos a la justicia, precisamente para facilitar la identificación y, en su caso, la resolución de posibles conflictos valorativos. El principal de ellos es, claro está, el que la tradición jurídico-moral de la guerra justa resolvió en favor de la justicia cuando consideró ciertas injusticias graves como *iusta causa* para romper la situación de paz mediante la iniciación de una guerra (sobre todo lo anterior, Bobbio, 1979, 150 ss. y Ruiz Miguel, 1988, 50-55).

III. PACIFISMOS Y BELICISMOS

1. Ius ad bellum *y* ius in bello

La tradicional reflexión filosófico-jurídica sobre la guerra aplicó una clara distinción entre el *ius ad bellum* y el *ius in bello*, esto es, entre los criterios (jurídicos y/o morales) que justifican la iniciación de una guerra o la participación o intervención en ella (por ejemplo, por razones de defensa, propia o de terceros, ante una agresión armada), y los que limitan la conducta durante la guerra (por ejemplo, los que excluyen el ataque a la población civil o la utilización de armas químicas y biológicas). Aunque esta distinción sigue manteniendo su importancia, los cambios tecnológicos en el armamento han modificado también el esquema de las relaciones entre uno y otro tipo de criterios, que hoy resultan especialmente

complejas. Tales relaciones pueden considerarse en una doble dirección: en el camino que va del *ius ad bellum* al *ius in bello* y en el inverso.

En el camino que va del *ius ad bellum* al *ius in bello* se ha sostenido que la mayor o menor certidumbre del derecho a la guerra de un país justifica una correlativa mayor o menor severidad de los medios bélicos justificables para cada parte (así, Rawls, 1971, 379, v. e., 420). Se trata en realidad de una vieja posición que Grocio enunció claramente sosteniendo que si la causa de la guerra es injusta son injustos todos los actos derivados de ella y que cuando el fin es justo también son justos los medios empleados para realizarlo (1625, libro III, cap. I, ap. II, y cap. X, ap. III). Frente a estas posiciones se han alegado buenos argumentos para independizar los criterios de justificación de los medios bélicos respecto de la justificación de la guerra misma, en especial para, una vez estallada una guerra, evitar alentar la inmoderación de la conducta bélica tanto de quienes se crean con la razón moral de su parte como, eventualmente, de quienes, calculando que a fin de cuentas pueden ver denegada tal razón por los demás, carecerían de incentivo para mantenerse en los niveles y tipos de violencia lícitos en una guerra hasta ser animados a sobrepasarlos con conductas especialmente prohibidas. Tal es el buen criterio seguido por el Derecho internacional humanitario, contenido en convenios internacionales como los de Ginebra de 1949 (y sus importantes protocolos de 1977), que prohíben los ataques y maltratos a personas civiles, heridos y prisioneros con independencia de todo criterio sobre la justicia o injusticia de la intervención en la guerra de cualquiera de las partes beligerantes.

En cambio, en el camino que va del *ius in bello* al *ius ad bellum* es mucho más razonable sostener el condicionamiento del fin por los medios, esto es, de la justicia de la guerra por el tipo de conductas que son posibles en la guerra. La manifestación más aparente de tal interdependencia la ofrece el aumento tanto de la capacidad de traslado como de la potencia destructiva de las armas contemporáneas, que han extendido la conciencia del peligro de una guerra total y sin sentido, hasta el punto de que en 1951 un defensor del más crudo realismo político en política internacional, como Hans J. Morgenthau, se alineaba entre los muchos negadores contemporáneos de la definición clausewitziana de la guerra como continuación de la política por otros medios, para decir que la guerra «se ha convertido en la *reductio ad absurdum* de la política» (1951, 81). Sin embargo, esta injustificación de la guerra —no sólo moral, adviértase, sino también política— o bien sirve sólo para excluir directa pero únicamente la justicia y la racionalidad de toda guerra combatida con medios de exterminio masivo, en especial los nucleares, o, si se trata de una condena de toda guerra, ha de dar por válido un cálculo de consecuencias según el cual cualquier guerra pequeña contiene un alto riesgo de degenerar en una gran guerra, un cálculo que ha sido hasta ahora

refutado por los hechos y que, tras la quiebra de la bipolaridad internacional en 1989, resulta mucho menos verosímil que antes. Con todo, una aplicación distinta del mismo condicionamiento de la ilegitimidad de la propia guerra por la inmoralidad de los actuales medios bélicos, sobre la que se volverá enseguida, la ofrecen los pacifistas que denuncian cómo en cualquier guerra moderna mueren necesariamente inocentes [1].

2. *Pacifismo, belicismo y legítima defensa*

En aceptación o en discusión de razones como las anteriores y otras diferentes, las principales posiciones éticas y jurídicas que sobre el *ius ad bellum* están hoy vigentes pueden reducirse a tres: la doctrina central es la de la *legítima defensa* de los Estados como única causa legítima de guerra frente a una agresión armada, que puede denominarse de pacifismo relativo por las fuertes limitaciones que establece a los motivos justificados de participación en una guerra; en los dos extremos de esa doctrina se encuentran, de un lado, quienes la consideran demasiado permisiva, como los partidarios del *pacifismo absoluto*, y, de otro lado, quienes sin llegar a posiciones de belicismo absoluto la consideran excesivamente restrictiva, es decir, los seguidores actuales de la doctrina tradicional de la *guerra justa*, que también puede calificarse de belicismo relativo.

El *pacifismo absoluto* formula una condena tajante de toda guerra, de cualquier guerra, pero tiene distintas manifestaciones segun las razones alegadas contra la violencia bélica, desde la doctrina vocacionalmente moral de la no violencia activa, de origen gandhiano, hasta el pacifismo radical pasivo de más que dudosa convicción moral, como el egoísta e interesado de quien prefiere perderlo todo antes que arriesgar la vida, que puede ser el germen del colaboracionismo ante un invasor; y desde el pacifismo deontologista [2] del cristianismo radical, bien representado históricamente por Tolstoi y hoy por los Testigos de Jehová y, en España al menos, por algunos católicos adheridos al movimiento de la insumisión [3], hasta el pacifismo consecuencialista, como el que expresó en los años álgidos de la guerra fría Bertrand Russell, cuando razonaba que

1. En tal sentido, por ejemplo, en relación con la guerra del Golfo, *vid.* Ferrajoli, 1990, 4; y más, en general, Gordillo, 1993, esp. ap. 3.4 y 4.2; para una crítica de esta forma de pacifismo, *vid.* Tugendhat, 1991, 48 y 53, así como Ruiz Miguel, 1992a, 133-138 y 1992b, 434-439.

2. Aquí y en ocasiones sucesivas utilizo el término «deontologismo» y derivados para referirme al tipo de fundamentación moral que valora las conductas en función de la naturaleza correcta o incorrecta de las acciones mismas, consideradas también las intenciones, sin atender a las consecuencias previsibles derivables de ellas o de sus omisiones. El deontologismo se opone así al consecuencialismo, que valora moralmente las acciones no por sí mismas sino por los estados de cosas a los que previsiblemente dan lugar. Se trata de la misma distinción que Max Weber formula en *Politik als Beruf* como «ética de la convicción» (*Gesinnungsethik*) frente a la «ética de la responsabilidad» (*Verantwortungsethik*).

3. Para una buena reconstrucción de la historia del moderno pacifismo religioso en relación con la objeción de conciencia, véase el ap. 1.2 de Gordillo, 1993.

la evitación de una guerra total sólo podría conseguirse excluyendo todas las guerras (1959, 29; v. e., 36; un argumento similar en Sotelo, 1991, 26). Un criterio diferente de clasificación del pacifismo, no por las razones alegadas para injustificar toda guerra sino por los remedios propuestos para erradicarla, es el seguido por Bobbio, que distingue entre las formas de pacifismo instrumental (eliminación de las armas, no violencia activa...), las de pacifismo institucional (generalización del sistema democrático, extensión del libre comercio, internacionalismo proletario, Estado mundial...) y, en fin, las de pacifismo finalista (cambio de la naturaleza humana, especialmente religioso o moral) (1979, 75-86) [4].

Por su parte, la doctrina de la *guerra justa* o del belicismo relativo antepone la justicia a la paz, pivotando sobre la vieja idea de la «justa causa». Aunque en la tradición del *bellum iustum* la noción de justicia no llega a expandirse tanto que comprenda posiciones de belicismo absoluto, que han considerado la guerra un medio de realización de valores como el espíritu de conquista o el progreso de la civilización, tampoco es tan limitativa como en la doctrina de la estricta legítima defensa. La doctrina de la guerra justa considera que ciertas violaciones graves de la libertad, la igualdad o la seguridad, agrupables bajo las rúbricas de la reivindicación de derechos propios ajenos y de la vindicación de las injurias, pueden ser motivo suficientemente justificado para romper la paz: en términos contemporáneos, aparecen así como motivos justos de guerra, aparte de la legítima defensa ante la violación de la soberanía del Estado, desde las represalias por ataques esporádicos e irregulares, la recuperación de un territorio reclamado históricamente, la reacción frente a un bloqueo económico o la eliminación de un gobierno dictatorial, hasta el rescate de nacionales o el cobro de deudas e indemnizaciones o la corrección de cualquier injusticia internacional grave.

Entre las dos anteriores doctrinas, la de la *legítima defensa* ocupa hoy un lugar no sólo lógicamente intermedio, sino también valorativamente central en la medida en que sobre ella gira la discusión contemporánea sobre la regulación jurídica de la fuerza en las relaciones internacionales. En efecto, a partir del período de entreguerras, el Derecho internacional parece sufrir un cambio importante desde la abierta aceptación de la doctrina de la guerra justa hasta la restricción —más o menos radical según distintas interpretaciones— a una doctrina de legítima defensa. Así, en agosto de 1928 se firma en el seno de la Sociedad de Naciones el Pacto Kellogg-Briand, que condenaba el «recurso a la guerra para la solución de los conflictos internacionales» y, por tanto, toda guerra de agresión.

4. No obstante, no todas las formas de pacifismo mencionadas por Bobbio son propiamente de pacifismo absoluto: así, quienes sostienen que el remedio para las guerras es la extensión del sistema democrático, o la de la economía liberal o la comunista, no están comprometidos a condenar moralmente toda guerra en tanto que no se verifiquen las condiciones de una sociedad internacional pacífica (sobre ello, cf. Ruiz Miguel, 1988, 90-94).

Este criterio fue reforzado después de la Segunda Guerra Mundial por los instrumentos jurídicos que dieron lugar al proceso de Nüremberg, que consideraron la agresión bélica como un «crimen contra la paz», y, sobre todo, por la Carta de Naciones Unidas y sus desarrollos, que prohíben a los miembros de la organización la amenaza o el uso de la fuerza, salvo el «derecho inherente de autodefensa individual o colectiva» [5].

No cabe ocultar que la noción de legítima defensa es lo suficientemente vaga en el uso común, como para admitir solapamientos con otros motivos justificados de actuación bélica según la doctrina de la guerra justa, hacia la que podría irse deslizando gradualmente, en especial si se tiene en cuenta que entre una y otra doctrina no hay una convención asentada de contraposición tajante. Sin embargo, con independencia de las interpretaciones amplias de la noción de defensa, puede ser útil estipular una delimitación estricta de la doctrina de la defensa que, abarcando sólo aquellos casos en los que la justificación de la guerra constituye la excepción, tienda a aceptar como justa exclusiva y estrictamente la respuesta bélica a un ataque en curso o del todo inminente y cierto: esta noción excluye, de un lado, todo ataque meramente preventivo, pero no el que en inglés es considerado «preemptivo» (*preemptive*, en vez de *preventive*), y, de otro lado, toda guerra punitiva, salvo aquellas en las que la defensa continúa tras la cesación de la agresión porque esta última vuelve a resultar inminente y cierta. Ni qué decir tiene que en esta justificación la guerra se acepta sólo si es estrictamente necesaria, como *ultima ratio*, conforme a aquella sentencia, atribuida al duque de Wellington, de «no hay nada peor que ganar una guerra excepto perderla».

3. *Las limitaciones a la conducta bélica*

En cuanto a las doctrinas éticas sobre el *ius in bello*, cabe excluir hoy como completamente irracional el belicismo total, que asume el criterio de que en la guerra todo está permitido. En el otro extremo, el pacifismo

5. Art. 51 de la Carta; véase también su art. 2.4, así como, en desarrollo de la Carta, la *Declaración sobre los principios de Derecho internacional*, de 24 de octubre de 1979 (Res. 2625-XXV), y la *Definición de la agresión*, de 14 de diciembre de 1974 (Res. 3314-XXIX).

Como se sugiere en el texto, la interpretación de la nueva posición del Derecho internacional no es unívoca. Cabe sintetizar tres actitudes distintas ante dicho cambio, que al menos en las palabras nadie deja de reconocer. Frente a quienes han defendido la importancia del cambio como un cambio radical, sustentando la teoría de la legalidad jurídico-internacional de la guerra sólo en caso de *estricta* legítima defensa, las otras dos actitudes han tendido a volver a la doctrina tradicional bien por el expeditivo camino de impugnar la sensatez, relevancia y aplicabilidad política del Derecho internacional contemporáneo (así, Aron, 1962, 152-158), bien por vías interpretativas más internas, como la de extender y flexibilizar la noción de agresión y, correlativamente, la de legítima defensa (así, Rabossi, 1983, 381-384; Dinstein, 1988, 202-229; y Nardin, 1983, 282-286) o la de añadir excepciones más o menos estrictas a la legítima defensa, como el estado de necesidad, las «contramedidas», etc. (en general, cf. Gutiérrez Espada, 1990, apartados I y III).

total que considera injusta cualquier acción violenta, incluidas las acciones defensivas, es básicamente indistinguible del pacifismo absoluto que injustifica toda entrada en una guerra. Así pues, el interés teórico sobre las doctrinas a propósito de la conducta bélica se encuentra en diferenciar dentro de lo que puede llamarse el limitacionismo bélico, esto es, la posición que sin justificar toda conducta bélica (como mínimo, condena toda violencia innecesaria para la victoria), considera moralmente aceptables al menos algunos usos de la violencia bélica (como mínimo, acepta el ataque a los combatientes enemigos y a sus instalaciones militares). Dentro de esos dos márgenes, sin embargo, pueden diferenciarse cuatro doctrinas que dan una distinta justificación —y, a la vez, un distinto alcance— a las limitaciones en la conducta bélica.

En la vertiente más permisiva hacia la conducta bélica cabe situar dos posiciones que comparten un mismo criterio de *limitacionismo funcional*, para el que vale todo, pero sólo lo necesario para la victoria. Aunque aquí ha de tenerse en cuenta que la determinación de qué se considera victoria depende de los distintos fines políticos pretendidos por una guerra, que pueden ir desde el derrocamiento de un gobierno extranjero o la expulsión de un ejército enemigo del propio territorio hasta la rendición incondicional del enemigo y, en el límite, su exterminio total. De un lado, en el extremo más permisivo, las doctrinas de carácter meramente *prudencial* —esto es, meramente autointeresado y, por tanto, no moral— excluyen la realización de acciones bélicas que no convienen a la propia parte beligerante en función de la obtención de la victoria, un criterio que puede ser una fuente relevante de restricciones en la gravedad de las acciones bélicas cuando opera el siempre inestable principio de reciprocidad; de otro lado, en una posición intermedia, las doctrinas de tipo *consecuencialista* justifican moralmente —esto es, bajo criterios imparciales y universalistas, que consideran la conducta de cualquier parte— el criterio de la necesidad militar, limitado ahora también por consideraciones de proporcionalidad entre el medio y el fin, así como por la propia bondad del fin pretendido con la victoria.

En las dos posiciones anteriores de limitacionismo funcional, restricciones tradicionales en la conducta bélica como la prohibición de ataques y de maltratos a no combatientes (población civil, heridos y prisioneros), o la exclusión de armas especialmente dañinas e indiscriminadas (veneno, balas explosivas, minas marítimas flotantes, armas químicas, bacteriológicas y nucleares), por citar las manifestaciones más relevantes de limitaciones bélicas consagradas por la costumbre o los tratados internacionales, quedan al albur de los cálculos de consecuencias, sean autointeresadas o imparciales, cálculos que variarán necesariamente según el comportamiento de cada una de las partes, cuyas violaciones unilaterales de tales reglas tenderán a justificar la violación correlativa por la otra parte, en una conocida espiral de superación de toda restricción.

En la vertiente más restrictiva de ciertas conductas bélicas cabe situar otras dos posiciones bajo el denominador común de lo que puede llamarse *limitacionismo humanitario*, para el que, bajo criterios deontológicos, es inmoral toda conducta bélica que viole principios humanitarios básicos, en especial los relativos a la prohibición de matar o de maltratar a no combatientes: en el extremo más restrictivo, el limitacionismo humanitario *puro* no admite excepciones a la prohibición de ataque a no combatientes; pero la posición más común dentro del deontologismo moral es menos absolutista y, merced a la utilización de la *doctrina del doble efecto*, acepta excepciones al principio de afectación a no combatientes. La doctrina del doble efecto sostiene que un acto no es moralmente ilícito cuando tiene dos efectos, uno bueno y otro malo, si el segundo de ellos no es querido directamente ni como fin ni como medio para el primero: así, si el piloto de un bombardero ataca una instalación militar contigua a un hospital, la doctrina del doble efecto permite excusar los daños concomitantes realizados a los no combatientes alojados en el hospital. Como se puede observar, mediante esta doctrina el criterio de la necesidad militar encuentra un hueco en el limitacionismo humanitario, que en esta versión viene a adoptar una posición intermedia cercana en la práctica al limitacionismo consecuencialista.

IV. LOS ARGUMENTOS SOBRE LA JUSTICIA DE LA GUERRA

1. *Pacifismo absoluto y legítima defensa*

Para una argumentación basada en un marco moral deontológico, la discusión entre las doctrinas sobre la guerra puede reducirse a la del alcance o relevancia moral que debe otorgarse al valor de la justicia en relación con el de la paz. En ese contraste, cuanta mayor extensión se otorgue a la idea de justicia como motivo aceptable de guerra, menor extensión se dará al valor de la paz, y a la inversa. Seguramente, el intento más defendible de justificación de la guerra de carácter deontológico es el que se apoya en último término en los derechos y deberes de los individuos agredidos, tal y como resultan modelados por una realidad internacional de distintos Estados que, a su vez, tienen reconocido el derecho a un ejercicio sin injerencias externas de la soberanía sobre el territorio nacional correspondiente.

Desde la anterior consideración, la posición de pacifismo absoluto más motivado moralmente, como puede ser la doctrina de la no violencia, adopta el criterio último de que es preferible morir, o sufrir agresión y opresión, antes que matar a quienes atacan u oprimen. Para sus críticos, se trata de un criterio que propone una moralidad tal vez muy excelsa, pero también ingenua y desencarnada, propia de alguien que niega

el mundo y, con ello, se niega a comprenderlo y a actuar eficazmente en él, pues la bondad de la pretensión de cambiar al mundo de raíz, a través de la transformación radical de las conciencias, viene a traducirse en la realidad, en tanto ese cambio no se produce, en un mero testimonio de rechazo que, en el mejor de los casos, no resulta moralmente exigible a todas las personas. Desde otro punto de vista, sin embargo, y en especial en el juicio de la conducta de quienes deben responder por otros, como los dirigentes políticos, los críticos destacan cómo una posición pacifista absoluta puede resultar moralmente irresponsable y, objetivamente al menos, hasta criminal: como ha escrito Bobbio, «en ciertos casos, renunciar a la fuerza no significa ponerla fuera de juego, sino únicamente favorecer la fuerza del prepotente» (1991, 57). Esta réplica, claro está, presupone ciertos sobreentendidos a propósito de la ineficacia general (compatible con la aceptación de alguna eficacia ocasional) de la no-violencia activa predicada por Gandhi, frente a la que se ha alegado que las condiciones necesarias para que fuera eficaz en general harían también imposibles las agresiones, de modo que la propia doctrina sería superflua.

El pacifista absoluto puede replicar a estas objeciones aduciendo que él no trata sólo de evitar mancharse las manos con quien está produciendo un daño grave, sino que está cumpliendo el mandato de no verter sangre inocente, dado que en toda guerra moderna mueren inocentes. Aun identificando el sentido relevante de inocencia respecto de la conducta bélica en los no combatientes, con independencia de sus creencias y compromisos políticos, sólo podría considerarse injusta cualquier guerra hoy por esta razón, como propone el pacifismo absoluto, si fuera cierto que toda guerra produce inevitablemente daños injustos y desproporcionados a la población civil, lo que rechazan los no pacifistas. Aparte de la posibilidad de intervenciones bélicas limitadas en sus ataques a combatientes (un ejemplo clásico es la campaña de Rommel en Africa), condenar toda guerra por los posibles, y aun probables, daños indirectos que se producen en la población civil como consecuencia de errores difícilmente salvables o no imprudentes, o como efecto colateral y no buscado de ataques a objetivos militares que guardan la mesura como medios proporcionados a fines aceptables de la guerra, también obligaría por analogía a responsabilizar moralmente a los habitantes de los países desarrollados por no excluir por completo la conducción de automóviles privados, que probabilísticamente se sabe que provoca numerosas muertes accidentales de personas inocentes.

2. *Legítima defensa y guerra justa*

Ahora bien, si el pacifismo absoluto recibe críticas desde la posición que, como mínimo, mantiene la licitud de la guerra en legítima defensa, tampoco parece fácil justificar la supremacía del valor de la paz casi a

toda costa, como hace esta última doctrina salvo para el caso de la injusticia estricta de una agresión armada. En realidad, si la razón de la justificación de la guerra defensiva está en la garantía de los derechos a la vida, la libertad, la dignidad, etc., de los agredidos, se ha preguntado cómo diferenciar en calidad esos derechos de los que están en juego en situaciones que constituyen una agresión en sentido amplio y que, por tanto, no permiten una legítima defensa estricta. Así, se alegan al menos tres supuestos diferentes de extensión de la idea de agresión, que obligarían a un desplazamiento y a una ampliación de la justificación estricta de la legítima defensa hasta la justificación más amplia de la doctrina de la guerra justa: *a*) la guerra en prevención de una agresión futura, cierta o muy probable pero no inminente, donde quiebra la exigencia de repulsa de un ataque que está implícita en la noción estricta de defensa; *b*) la llamada «defensa retrospectiva» [6] o frente a lo que se considera una agresión permanente, cuyo caso paradigmático es la ocupación de un país por un tercer Estado que logra perdurar en el tiempo porque no encuentra resistencia suficiente, donde quiebra la exigencia de inmediatez en la defensa; y *c*) en fin, las intervenciones humanitarias de terceros Estados para librar a las poblaciones de, al menos, graves violaciones de sus derechos básicos (sobre esta cuestión se volverá más adelante).

En los tres supuestos anteriores, al menos, la razón por la que una fundamentación deontológica estricta —es decir, exenta de consideraciones consecuencialistas— no permite justificar bien la supremacía que se atribuye al valor de la paz sobre el de la justicia por la doctrina de la legítima defensa está en la apelación misma a los derechos individuales. En efecto, los derechos individuales —e, indirectamente, colectivos— puestos en peligro o violados mediante una agresión armada en curso, que es la única y estricta causa de legítima defensa para esa doctrina, no resultan menos puestos en peligro por un régimen interior opresivo de la propia población que por una agresión muy probable pero no inminente ni cierta, como tampoco resultan menos violados cuando la agresión se ha consumado y se mantiene un régimen de ocupación no consentido por la población. En el primer caso, se justifica la guerra de intervención humanitaria en el sentido más amplio; en el segundo, la guerra de prevención pura (y no meramente la de prevención inmediata o «preemptiva») en el tercero; la defensa retrospectiva ante una agresión permanente, y en los tres se sale del marco estricto de la doctrina de la legítima defensa para entrar en el de la doctrina de la guerra justa.

Con todo, si las razones morales de tipo deontológico tienden a favorecer esa extensión en mayor medida, las de tipo consecuencialista más bien parecen empujar en la dirección contraria, en favor de una estricta

6. Esta doctrina fue desarrollada por Nehru para justificar la ocupación de la isla de Goa en 1961 (cf. Ceadel, 1989, 84-85).

doctrina de la legítima defensa. La idea de que el recurso a la guerra, sea por sus previsibles consecuencias inmediatas o por las acumulables en el futuro, tiende a carecer de proporcionalidad con los males que trata de evitar, salvo, todo lo más, en estricta defensa frente a una agresión en curso, puede basarse en lo esencial en dos argumentos: primero, en el riesgo de proliferación bélica y, con ello, de escalada desde un conflicto bélico localizado hasta una conflagración global, en el límite incluso nuclear; y, segundo, en la enorme dañosidad de las armas actuales, incluidas las llamadas convencionales, en comparación con los males que la guerra trata de evitar.

Ambos argumentos, que se han repetido por activa y por pasiva durante los años de la disuasión nuclear, son conceptualmente compatibles entre sí, pero su alcance es diferente. En particular, mientras el primer argumento coincide con la apelación a la *seguridad internacional* y compensa, por así decirlo, el sacrificio de excluir la reivindicación armada de los derechos o de la justicia (salvo, claro está, en el extremo caso de la agresión armada directa y en curso, que justifica la legítima defensa) con la evitación de nuevos y más generalizados conflictos bélicos en el futuro previsible, el segundo argumento apela a la *proporcionalidad concreta* entre los daños evitados y los producidos por la guerra, y compensa aquel mismo sacrificio de excluir el recurso a la guerra en reivindicación de la justicia no con los conflictos y daños futuros previsiblemente evitados, sino con los daños efectivos de cualquier conflicto por sí solo y aisladamente considerado. Esa diferencia puede ser muy relevante a la hora de aplicar una y otra argumentación a una situación internacional como la presente.

El argumento de la seguridad internacional alienta la máxima limitación de los conflictos bélicos para no propiciar una desestabilización generalizada, y es perfectamente razonable y coherente con él que esa limitación se identifique con la respuesta defensiva sólo contra las agresiones armadas en curso, hasta considerar agresión tanto el ataque de simple o pura prevención —es decir, ante una agresión eventual, no cierta o no inminente—, como la acción militar en reivindicación de un derecho al territorio frente a una ocupación militar injusta pero ya consolidada. Sin embargo, tras la distensión propiciada por la quiebra del sistema internacional bipolar y la creciente hegemonía de los Estados Unidos, no parece descabellado afirmar que, por el momento al menos, ese peligro de desestabilización creciente ha desaparecido en buena parte de la escena. Esta nueva configuración podría alentar la tentación de relajar el criterio, especialmente si tal hegemonía se consolidara hasta alcanzar el control de las armas nucleares, y podría terminar por dar lugar a una especie de soberano internacional —una superpotencia hegemónica, aliada con los Estados más poderosos— capaz no sólo de imponer la paz entre el resto de los Estados, sino también de actuar como árbitro sobre la justicia de las relaciones entre los distintos Estados, llegando a

sancionar militarmente los quebrantamientos de las nuevas reglas del juego. En este diseño, el argumento de la seguridad internacional inclinaría entonces a dar un paso desde una regla que justifica sólo la legítima defensa, a una que justifica la guerra justa, si bien la aplicación de esta última doctrina quedaría detraída ahora de la omnímoda voluntad de las partes para ser, cuando menos, supervisada por la superpotencia soberana. Por supuesto, no está de más añadir que esta eventualidad sería una solución en principio internacionalmente autoritaria y en absoluto democrática, donde la justicia y los derechos así garantizados corresponderían a una tradición tal vez universalista, pero es de temer que sesgadamente interpretada en beneficio de sus propios aplicadores.

En cambio, el segundo argumento, relativo a la proporción concreta entre la dañosidad de las armas actuales y los males que tratan de evitar, podría seguir siendo favorable a una restricción del criterio justificatorio de la guerra exclusivamente a la legítima defensa estricta, incluso en el caso de que la seguridad internacional fuera salvaguardada por la superpotencia hegemónica. Y ello al menos en tanto no se produjera un severo desarme, tanto cualitativo como cuantitativo, por parte de todos los Estados excepto el hegemónico que permitiera controlar mesuradamente las utilizaciones de la fuerza de este último. De todos modos, tampoco cabe ocultar que, en sí mismo —y, por tanto, aun sin ese hipotético desarme—, este argumento tiene un alcance limitado: dice nada más que, en principio o tendencialmente, sólo la violación de la paz mediante una agresión (lo que, no se olvide, también conlleva injusticia, y muy grave), pero no la simple violación de la justicia, incluido el caso de las agresiones consolidadas, puede ser causa proporcionada de uso de los terribles medios bélicos actuales. Ahora bien, en cuanto puramente tendencial, el argumento tiene límites, y límites bien comprobables en el pasado reciente: de una parte, ha habido guerras defensivas que han violado la proporción (un caso paradigmático de desproporción, aunque su carácter defensivo sea discutido y menos claro, es la guerra del Golfo) y, de otra parte, ha habido guerras de reivindicación de derechos que parece que no la han violado (como la guerra a que dio lugar la invasión de las Malvinas por Argentina).

V. LA INTERVENCIÓN BÉLICA HUMANITARIA

La situación internacional posterior al derrumbamiento de la Unión Soviética ha colocado a las intervenciones humanitarias en el centro de las discusiones teóricas y prácticas sobre la guerra y la paz. Además de esa especial relevancia, un análisis de los argumentos sobre la justificación y los límites de las intervenciones *bélicas* humanitarias puede servir hoy para contrastar con mayor detenimiento algunos de los principales pro-

blemas planteados por la noción de legítima defensa en las relaciones entre Estados[7].

Generalizando, se puede afirmar que en el Derecho internacional contemporáneo se ha venido afianzando cada vez con mayor fuerza la idea de que la soberanía de los Estados no puede servir de escudo inexpugnable frente a graves violaciones de los derechos humanos. Ahora bien, el alcance de ese importante límite a la soberanía estatal es más dudoso y discutible en los casos de intervención *armada* —la forma de injerencia más extrema y peligrosa en las relaciones internacionales—, donde resulta decisiva la extensión que se atribuya a la idea de derechos humanos como límite de la jurisdicción interna de los Estados: como ha visto bien Garzón Valdés, «lo grave de la intervención militar no es que sea *intervención* sino que sea *militar*» (1990, 397), pues se trata de un tipo de acción que, a su vez, puede afectar de modo grave a los derechos humanos.

Las dos posiciones básicas sobre el alcance de la intervención humanitaria se corresponden con las doctrinas de la legítima defensa y de la guerra justa. Según la primera, la violación masiva y gravísima de los derechos humanos básicos de un pueblo por parte de su propio gobierno es el caso paralelo a la agresión violenta de un tercer Estado, sin que, en principio, pueda diferenciarse esencialmente la justificación de la defensa por parte de terceros en un caso y en otro. En un entendimiento estricto de la noción de defensa, sin embargo, la anterior posición ha de cuidar particularmente la diferenciación de las violaciones gravísimas de los derechos humanos más elementales, tales como el genocidio y la matanza o la esclavización masivas de la población, que son las que justifican la intervención, y las restantes violaciones o privaciones de los derechos humanos, aunque sean graves y afecten a derechos básicos, como las que se producen por los gobiernos autocráticos. Porque quienes defienden la justificación de la intervención humanitaria también en este segundo tipo de casos, ya no están caracterizando una violación de derechos análoga a la agresión armada que justifica una legítima defensa estricta, sino la reivindicación de la justicia que está detrás de la doctrina de la guerra justa[8].

Un elaborado intento de limitar la intervención humanitaria a los casos de violación gravísima de algunos derechos básicos lo ofrece Michael Walzer, que desactiva la noción de derechos individuales incluyéndola en un marco de carácter comunitarista que invierte la prioridad entre individuos y grupo hasta anteponer el todo a las partes, esto es, los derechos de la comunidad a los individuales. Así, aunque los derechos in-

7. Para un desarrollo más amplio de este apartado, puede verse mi artículo «Soberanía e intervención bélica humanitaria» (en prensa en el libro homenaje a Ernesto Garzón Valdés que compila Jorge Malem), y C. Ramón Chornet, *¿Violencia necesaria?*, Trotta, Madrid, 1995.

8. Las dos anteriores posiciones pueden verse, respectivamente, de un lado, en Walzer, 1977, secc. 4-6 y p. 53, trad. cast., 79, así como Walzer, 1980, 79; y, de otro lado, en Tesón, 1988, 88-94, Beitz, 1979, 71-92, y Luban, 1980, 174-180.

dividuales, dice Walzer, son *reconocibles* desde un punto de vista universal, no son *practicables* más que dentro de comunidades particulares, con sus propias tradiciones históricas y creencias y en el curso de un proceso político propio. En ese marco, Walzer puede concluir conectando la violación gravísima y masiva de los derechos humanos con la disolución de la propia comunidad política (1977, 54, 87 y 101, trad. cast., 80-81, 118 y 134, respect.; así como 1980, 210-216 y 226-227). Aunque con una justificación diferente, también John Rawls —en un texto de 1993 sobre «The Law of Peoples»— ha limitado severamente la intervención armada, que sólo considera aceptable para defender, «en casos graves», los derechos humanos básicos de los inocentes sometidos a regímenes proscritos (*outlaw regimes*), que no son los no liberal-democráticos sin más, sino los caracterizados por ser internacionalmente expansionistas y belicistas y/o por no garantizar los derechos humanos básicos («el derecho a la vida y a la seguridad, a la propiedad personal y a los elementos del *rule of law*, así como el derecho a una cierta libertad de conciencia y a la libertad de asociación y el derecho a emigrar»: 1993, 57 y 60-61)[9].

Ahora bien, con una genuina teoría deontológica que considere los derechos humanos como criterios últimos de decisión moral, y dentro de un marco universalista e individualista, no resulta fácil justificar la restricción de las intervenciones humanitarias sólo en caso de muy graves violaciones de algunos de los derechos humanos. Desde esta fundamentación, lo consecuente en principio es justificar todas las intervenciones armadas humanitarias que, de manera proporcionada, sirvan para salvaguardar los derechos individuales de todos los afectados. Esta posición, que ha sido defendida por varios autores (Beitz, Luban o Tesón), es sin embargo muy difícil de llevar a sus últimas consecuencias, que obligarían moralmente a una intervención en cualquier país con sistema de gobierno no democrático[10]. Por ello, los defensores de este más amplio deber de intervención, o bien proponen limitarlo por consideraciones prudenciales en

9. Además de las cualificaciones mencionadas en el texto, es claro que Rawls no considera la intervención bélica como el modo ordinario para que los Estados proscritos respeten los derechos humanos, una tarea que contempla sólo a largo plazo, como un proceso gradual que reclama una política exterior encauzada con «sabiduría política» —y cuyo éxito, añade, depende en parte de la suerte— en la que parecen ser mucho más importantes el común concierto de las naciones bien ordenadas y las medidas de presión mediante la denegación de asistencia militar, económica y de todo tipo a los regímenes proscritos y la exclusión de su participación como miembros en las organizaciones internacionales cooperativas (cf. 1993, 61-62)

10. En efecto, si los derechos humanos constituyen un criterio deontológico firme de obligatoriedad moral perentoria y universal, y no simples estados de cosas deseables entre los que se puedan hacer balances y cálculos en términos de consecuencias, entonces imponen deberes correlativos universales, lo que en el caso que aquí nos ocupa significa que cualquiera que se encuentre en condiciones de hacerlo —y no sólo los Estados, pero también los Estados— estaría obligado a proteger los derechos individuales básicos, si es preciso mediante la iniciación de intervenciones armadas o la participación en las iniciadas (en tal sentido, tiene razón Walzer cuando dice que «[si] los derechos no nos exigen intervenir, sin embargo, entonces es difícil ver por qué deberían ser llamados derechos»: 1980, 223).

sentido estricto, esto es, por razones de autointerés de quien en principio aparecía como obligado a intervenir, o bien reconocen la necesidad de realizar un análisis consecuencialista para sopesar los beneficios y los daños desde un punto de vista no sólo autointeresado sino universal. Pero este punto de vista ya no es el meramente deontológico del que se había partido, sino que introduce nuevos elementos en el análisis.

Ninguno de los dos argumentos consecuencialistas que antes se comentaron —el de la seguridad internacional y el de la proporcionalidad entre los daños evitados y los producidos— parecen permitir hoy rechazar apodícticamente la justificación de las intervenciones bélicas humanitarias. Aunque el peligro de escalada incontrolable no ha desaparecido por completo de la escena —y en todo caso nada garantiza que no pueda resurgir sin dar muchos ni fuertes avisos previos—, y aunque el riesgo de superar la proporcionalidad entre daños evitados y causados continuará existiendo, sin embargo, debe reconocerse que el peso específico de ambos argumentos ha disminuido hasta hacer dudosa la oportunidad de mantener una regla general que prohíba las intervenciones humanitarias. Aparte de que, caso por caso, siempre será posible y necesario hacer un evaluación de ambos riesgos que concluya excluyéndolos en concreto y justificando la intervención, la regla general se puede formular de tal modo que legitime sólo aquellas intervenciones proporcionadas en las que, además, sea razonable prescindir del riesgo de una escalada desmesurada.

No obstante, una vez disminuida la fuerza de los dos argumentos anteriores, han vuelto a la más desgraciada actualidad otros dos argumentos que durante la época de la bipolaridad —y precisamente por la restricción en las intervenciones debido al equilibrio entre las superpotencias— aparecían como menos decisivos: el peligro de fracaso y el riesgo de abusos.

El peligro de fracaso respecto del fin de garantizar los derechos humanos, está detrás del conocido argumento de John Stuart Mill de que los pueblos deben ayudarse y liberarse a sí mismos, ya que una intervención foránea rara o malamente enraizará hasta tener al final los efectos pretendidos (1859, esp. 118-123). Más aún, a juzgar por lo ocurrido en el pasado, tendrá por lo general efectos muy distintos, y las más de las veces perversos. Desde luego, por no remontarse a la conquista española de América en nombre de la evangelización, la historia de los dos últimos siglos —desde las guerras napoleónicas contra los regímenes absolutistas europeos so pretexto de extensión de los ideales de la Revolución francesa, hasta los procesos de colonización de África y Lejano Oriente para la extensión de la civilización occidental— avala suficientemente el mantener las mayores desconfianzas hacia los resultados de la imposición de cualesquiera ideales por la fuerza de las armas. Éste, que me parece el argumento más serio contra las intervenciones humanitarias, podría no ser aplicable a todos los casos, en especial si el pueblo al que se

ayuda solicita o recibe de buen grado la intervención. Con todo, ni siquiera en tales casos está garantizado siempre el éxito, que a duras penas será posible con una actuación superficial que apenas afecte a las estructuras y tradiciones locales pero que, a la vez, también resultará tanto más difícil cuanto más deba profundizarse y demorarse una intervención que llegue a ser sentida como una nueva colonización: el fracaso de la intervención —muy limitadamente bélica, por cierto— de Naciones Unidas en Somalia en 1994 ilustra con suficiencia al respecto.

En cuanto al riesgo de abusos, es claro que en una situación de reparto muy desigual del poder y de la influencia internacionales, las intervenciones humanitarias pueden ser una vía de fácil excusa para que los países más poderosos mantengan y acentúen el control sobre los más débiles sin que, al fin y al cabo, se incremente la protección de los derechos humanos. Como todo argumento que apela al riesgo de *abuso*, también éste presupone la posibilidad de un *uso* apropiado y legítimo, pues, como bien dijo Michel de Montaigne, «no cabe abusar sino de las cosas buenas». Tampoco cabe ocultar, sin embargo, que, en el caso de las intervenciones humanitarias, el riesgo de abuso es particularmente elevado en las actuales y previsibles circunstancias internacionales. Sin duda, son necesarias estructuras organizativas más sólidas que las conseguidas hasta ahora por la llamada comunidad internacional. Cualquier otra cosa significará en la práctica confiar en el Estado hegemónico —más o menos alentado, secundado u obedecido por los Estados más poderosos— el peso decisivo en la interpretación y en la dirección o en la ejecución de las intervenciones humanitarias. Una solución, ésta, que parece muy difícilmente compatible con el sistema de garantías, equilibrios y controles que con razón exigimos, como mínimo, en el funcionamiento interno de las democracias occidentales, los Estados que hasta el momento más y mejor han respetado los derechos individuales.

VI. DEMOCRACIA Y PAZ

La conclusión anterior remite directamente al problema de la relación entre democracia y paz, de cuyo análisis es posible extraer enseñanzas a propósito de la virtualidad de los mecanismos de control internacionales para la obtención de una paz estable y justa. Las dos dimensiones principales de la relación entre democracia y paz se refieren a las esferas externa e interna del Estado: en la primera se plantea la conexión entre la extensión de la democracia a todos los Estados y la solución definitiva al problema de la guerra, mientras en la segunda se pregunta si más bien no debería pensarse en extender las funciones básicas del Estado democrático como pacificador a una organización internacional supraestatal. Aunque ambas posiciones comparten un juicio positivo del sistema po-

lítico democrático-liberal, sin embargo, sus diagnósticos y sus soluciones son en último término incompatibles entre sí.

En favor de la primera conexión, que ha sido defendida por distintos autores desde Kant hasta hoy, se ha alegado la recurrencia histórica de la ausencia de guerra entre países democráticos (Doyle, 1983, 209-216). Sin embargo, aparte del relativamente corto período de existencia de los sistemas demoliberales modernos (pues las guerras entre las ciudades griegas, aun democráticas, no son tenidas en cuenta en el argumento), la explicación causal de tal conexión ni trasciende apenas la argumentación kantiana —a mi juicio, más bien débil— de la mayor dificultad de tales Estados en obtener el consentimiento del pueblo para emprender la guerra, ni, lo que es más importante, pretende dar lugar a alguna especie de ley social ineluctable, sino sólo a una mera tendencia o predisposición (Kant, 1795, 103-104; y Doyle, 1983, 213 y 227-232). En todo caso, el escepticismo hacia la fórmula de la extensión de la democracia entre todos los países —bien porque tal régimen no se considere fácticamente universalizable, bien porque, si lo fuera, la guerra se atribuiría más que al tipo de régimen político a la existencia misma de distintos regímenes políticos, con sus intereses particulares conflictivos— no es por fuerza incompatible con la propuesta, también utópica, si bien distinta y aun contradictoria con la anterior, de una limitación sustantiva de la soberanía de los distintos Estados en favor de una organización internacional democrática con el monopolio del uso de la fuerza (Bobbio, 1989, 8-10).

Este Estado mundial democrático y pacificador aparece, en efecto, como utópico en el sentido de que, hoy por hoy, ni siquiera son concretamente concebibles los medios y pasos imprescindibles para su realización en la práctica. Más discutible resulta, en cambio, que sea utópico en el sentido de que se trate de un ideal irrealizable por ser imposible una democracia mundial eficaz en su monopolio de la violencia armada, según ha argumentado Rawls, tras las huellas de Kant (cf. Kant, 1795, 127, y Rawls, 1987, 65, n. 3, y 1993, 46). La enorme dificultad de tal modelo político, sin embargo, no equivale a imposibilidad. Y, por poco probable que sea, la posible efectividad de un control internacional y democrático de los armamentos que permitiera eliminar guerras tan enormes y dañinas como las que ha conocido nuestro siglo, sería condición necesaria del cumplimiento efectivo de la exigencia kantiana de que todos los individuos han de ser universalmente tratados como fines en sí mismos, es decir, como titulares de derechos básicos que cualquier Estado debe garantizar.

BIBLIOGRAFÍA

Aron, R. (1962), *Paix et guerre entre les nations*; v. e. de L. Cuervo, *Paz y guerra entre las naciones*, Alianza, Madrid, [2]1985.

Beitz, Ch. R. (1979), *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press. (Este libro recupera en su tercera parte «Justice and International Relations»: *Philosophy and Public Affairs*, *4/4*, 1975, 360-89.)
Bobbio, N. (1979), *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bologna; se cita por la v. e. de J. Binaghi, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Gedisa, Barcelona, 1982.
Bobbio, N. (1989), *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace la guerra*, P. Polito (comp.), Sonda, Milano.
Bobbio, N, (1991), *Una guerra giusta? Sul conflitto del Golfo*, Marsilio, Venezia.
Ceadel, M. (1989), *Thinking about Peace and War*, OUP, Oxford.
Dinstein, Y. (1988), *War, Aggression and Self-Defence,* Grotius, Cambridge.
Doyle, M. W. (1983), «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», part I: *Philosophy and Public Affairs*, *12/3*, 205-235.
Ferrajoli, L. (1990), «La guerra y el derecho»: *Jueces para la Democracia. Información y debate, 11*, 3-7.
Galtung, J. (1985), *Sobre la paz*; v. e. de C. Martínez Abascal, Fontamara, Barcelona.
Garzón Valdés, E. (1990), «Intervencionismo y paternalismo»: *Revista Latinoamericana de Filosofía*, *XVI/1*, 3-24; ahora también, por donde se cita, en *Derecho, ética y política*, CEC, Madrid, 1993, 379-399.
Grocio, H. (1625), *De iure belli ac pacis*; v. e. de J. Torrubiano Ripoll, *Del derecho de la guerra y de la paz*, 4 vols., Reus, Madrid, 1925.
Gordillo, J. L. (1993), *La objeción de conciencia. Ejército, individuo y responsabilidad moral*, Paidós, Barcelona.
Gutiérrez Espada, C. (1990), «La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (La conformación del hecho ilícito internacional)»: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, 183-310.
Kant, I. (1795), *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*; se cita por la v. e. de F. Rivera Pastor, en *Lo bello y lo sublime. La paz perpetua*, Espasa Calpe, Madrid, [5]1972, 89-159.
Luban, D. (1980), «Just War and Human Rights»: *Philosophy and Public Affairs*, *9/2*, 160-181.
Mill, J. S. (1859), «A Few Words on Non-Intervention», en *Collected Works*, vol. XXI, *Essays on Equality, Law, and Education*, University of Toronto Press/Routledge and Kegal Paul, Toronto-Buffalo/London, 1984, 109-124.
Morgenthau, H. J. (1951), «The Three Revolutions of our Age»; v. e. de E. Barbé en *Escritos de politica internacional*, Tecnos, Madrid, 1990.
Nardin, T. (1983), *Law, Morality and the Relations of States*, Princeton University Press.
Rabossi, E. (1983), «La ética y la guerra. Algunas reflexiones filosóficas», en E. Bulygin, M. D. Farrell, C. S. Nino y E. A. Rabossi (comps.), *El lenguaje del Derecho. Homenaje a Genaro R. Carrió*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1983, 371-390.
Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge-Mass.; v. e. de M.ª D. González Soler, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1978.
Rawls, J. (1987), «The Idea of an Overlapping Consensus»; se cita por la v. e. de J. C. Bayón, «La idea de un consenso por superposición», en Betegón y De

Páramo (comps.), *Derecho y moral. Ensayos analíticos*, Ariel, Barcelona, 1990, 63-85.
Rawls, J. (1993), «Law of Peoples»: *Critical Inquiry*, *20/1*, 36-68.
Ruiz Miguel, A. (1988), *La justicia de la guerra y de la paz*, CEC, Madrid.
Ruiz Miguel, A. (1992a), «Guerras justas e injustas: entre la moral y el Derecho», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1991*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1992, 95-151.
Ruiz Miguel, A. (1992b), «Pazifismus, gerechter Krieg und Notwehr», en *Öffentliche oder private Moral? Vom Geltungsgrunde und der Legitimität des Rechts. Festschrift für Ernesto Garzón Valdés*, ed. de W. Krawietz y G. H. von Wright, v. alemana de R. Zimmerling, Dunker and Humblot, Berlin, 1992, 429-450.
Russell, B. (1959), *Common Sense and Nuclear Warfare*, George and Unwin, London; v. e. de A. Lázaro Ros, *La guerra nuclear ante el sentido común*, Espasa-Calpe, Madrid, 1971.
Sotelo, I. (1991), «Acotaciones a la guerra del Golfo. Entre Kant y Clausewitz»: *Claves de Razón Práctica*, *11*, 22-26.
Tesón, F. R. (1988), *Humanitarian Intervention: an Inquiry into Law and Morality*, Dobbs Ferry, Transnational Publishers.
Tugendhat, E. (1991), «Formas de pacifismo»: *Cuaderno Gris*, *2*, 1991, 46-55.
Walzer, M. (1977), *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, Penguin Books, London, [3]1980; v. e. de A. Sánchez, *Guerras justas e injustas*, Goyanarte, Buenos Aires, 1980.
Walzer, M. (1980), «The Moral Standing of States: A Response to Four Critics»: *Philosophy and Public Affairs*, *9/3*, 209-229.

ÍNDICE ANALÍTICO

ÍNDICE DE NOMBRES

NOTA BIOGRÁFICA DE AUTORES

Manuel Aragón (Benamejí, Córdoba, 1944). Profesor de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, es autor de *Constitución y democracia* (1989), *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria* (1990), *Constitución y control del poder* (1995) y *Libertades económicas y Estado social* (1995).

Rafael del Águila (Madrid, 1953). Experto en teoría política, su actividad se desarrolla en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, de cuyo Centro de Teoría Política es director. Entre sus obras más recientes, destacan los artículos «Emancipation, Resistance and Cosmopolition» y «Epílogo. El centauro transmoderno: Liberalismo y democracia en la democracia liberal».

Andrés de Blas Guerrero (San Sebastián, 1947). Profesor de ciencia política en la Universidad Nacional a Distancia. Ha publicado obras como *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas* (19894), *Teoría del Estado* (1989), *Tradición republicana y nacionalismo español* (1991), *Nacionalismos y naciones en Europa-Madrid* (1994).

Ramón Cotarelo (Madrid, 1943). Profesor de la Universidad Complutense, imparte clases de ciencia política y de la administración. Ha escrito, entre otras obras, *Los partidos políticos* (1985), *Resistencia y desobediencia civil* (1986), *Teoría del Estado* (1988), en colaboración con Andrés de Blas, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar* (1990), *Las Ciencias Sociales en España. La Ciencia Política* (1994).

Elías Díaz (Santiago de la Puebla, Salamanca, 1934). Profesor de filosofía jurídica, ética y política en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, destacan entre sus publicaciones: *Estado de Derecho y sociedad democrática* (1966), *Pensamiento español en la era de Franco* (1974), *De la maldad estatal y la soberanía popular* (1984), *Ética contra política. Los intelectuales y el poder* (1990), *Los viejos maestros. La reconstrucción de la razón* (1994).

José Fernández Santillán (Ciudad de México, México, 1953). Profesor de filosofía política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ha publicado *Hobbes y Rousseau* (1988), *Locke y Kant* (1992) y *Filosofía política de la democracia* (1994).

Salvador Giner (Barcelona, 1934). Su actividad académica se desarrolla dentro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en el área de la teoría sociológica. Es autor, entre otras obras, de *El progreso de la conciencia sociológica* (1974), *Mass Society* (1975), *El destino de la libertad* (1988), *Ensayos Civiles* (1989) e *Historia del Pensamiento Social* ([3]1994).

Pablo González Casanova (Toluca, México, 1922). Profesor de sociología, sociología política y teoría social en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha publicado obras como *La democracia en México* (1965), *Sociología de la Explotación* (1967), *El Estado y los Partidos Políticos en México* (1981). Asimismo, es el coordinador de los títulos *Latin America, Today* (1993) y *Etat et Politique dans le Tiers-Monde* (1994).

Enrique E. Marí (1927). Especialista en filosofía del derecho, filosofía política y epistemología de las ciencias sociales, ejerce la docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es miembro del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONICET). Entre sus publicaciones destacan *Neopositivismo e Ideología, La problemática del castigo. El discurso de Jeremy Bentham y Michel Foucault, Elementos de Epistemología Comparada y Papeles de Filosofía.*

Raúl Morodo es catedrático de derecho constitucional en la Universidad Complutense de Madrid. Es autor, entre otras muchas obras de *La transición política* ([2]1993) y *Los orígenes ideológicos del franquismo: acción española* (1985).

Alfonso Ruiz Miguel (Burgos, 1953). Su actividad docente se desarrolla en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, donde es profesor de filosofía del derecho, moral y política. Es autor de *Filosofía y Derecho en Norberto Bobbio* (1983), *La justicia de la guerra y de la paz* (1988), *El aborto: problemas constitucionales* (1990).

Juan José Solozábal Echavarría (Ollauri, Rioja, 1947). Imparte clases de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Es autor, entre otras obras, de *El Primer Nacionalismo Vasco* (1976) y *La Sanción y Promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria* (1987).

Ignacio Sotelo (Madrid, 1936). Profesor de filosofía política en la Universidad Libre de Berlín, ha escrito *Sartre y la razón dialéctica* (1967), *Sociología de América Latina* (1972), *El socialismo democrático* (1980), *Los socialistas en el poder* (1986), *El desplome de la izquierda* (1994).

Francisco Tomás y Valiente (Valencia, 1932). Era profesor de historia del derecho y derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma. Entre sus obras, destacan *Manual de Historia del Derecho español* ([4]1987), *Los validos en la Monarquía española del siglo XVII* ([2]1990), *El Derecho Penal de la Monarquía absoluta* (1993), *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional* (1993), *La tortura en España* (1994).

Virgilio Zapatero Gómez (Cisneros, Palencia, 1946). Especialista en filosofía del derecho, ejerce la docencia en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado *Fernando de los Ríos* (1974), *Escritos sobre Democracia y Socialismo* (1975), *Socialismo y ética* (1980).